

ВЕСТНИК

ЮЖНО-УРАЛЬСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА

№ 13 (68)

2006

ISSN 1991-9778

СЕРИЯ

«ПРАВО»

Выпуск 8, том 2

Редакционная коллегия:

д.ю.н., проф. Кудрявцева А.В. (*отв. редактор*),
к.ю.н., доц. Дмитриева А.А. (*отв. секретарь*),
д.ю.н., проф. Майоров В.И., д.ю.н., проф. Нижник Н.С.,
д.ю.н., проф. Макарова З.В., к.ю.н., доц. Шафикова Г.Х.,
к.ю.н., доц. Петров А.В., к.ю.н., доц. Демидова Г.С.,
к.ю.н., доц. Кванина В.В.

СОДЕРЖАНИЕ

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

АЗИЗОВ Р.Ф. Информационная функция правового регулирования: проблемы понимания и механизм реализации	6
АРСЕНТЬЕВ О.В. Классификация правовых санкций.....	8
АФАНАСЬЕВА А.А. Теоретический контекст историко-юридического исследования источников права.....	13
АХМЕДОВ Ч.Н. Функционирование нотариальной части: законодательная регламентация в Российской империи.....	18
БЕРЕЖНОЙ С.Б. Логическая интерпретация представлений об абсолютной истине в буддийской философии срединности (мадхьямака)	20
БОРЧЕНКО В.А. Понимание права собственности в отечественной политико-правовой мысли конца XIX – начала XX вв.	23
БРЕЗИЦКАЯ Л.А. Институционализация гражданской государственной службы в России (первая половина XIX в.)	25

ВЛАСКИНА О.В. Проблема обеспечения национально-территориальной целостности государства в условиях российского федерализма	30
ВОЗРОЖДЕННЫЙ Е.Г. Интеграция коренных народов Сибирского Севера в политико-правовую систему России в 1800 – 1850-е гг.	32
ВОЛКОВ Н.В. Экстремистская деятельность как внешняя форма сепаратистских тенденций: теоретико-прикладной анализ	38
ВЫСОКИХ Ю.В. Генетические истоки правосознания	41
ГАПОН А.А. Некоторые проблемы определения понятия «терроризм»	45
ГАРАЕВ Р.Ф. Правосознание военнослужащих (теоретические и практические аспекты формирования и развития)	47
ГАРАНЖА А.П. Всероссийское Учредительное собрание о государственном устройстве страны	53
ГОРОЖАНКИНА Д.В. Свод законов о судопроизводстве по преступлениям 1832 г. как акт систематизации уголовно-процессуального законодательства Российской империи	57
ГУЛЯЕВА Е.А. Парламентаризм как политико-правовая категория: проблемы понимания и этапы становления	61
ДОБРЫНИН Е.Ю. Соотношение интересов государства, общества и личности в процессе реализации социальной функции государства	66
ЕВДОШЕНКО И.В. Временное правительство и реформы трудовых отношений в России (февраль–октябрь 1917 г.)	68
ЖАРОВ С.Н. Социальная опора правительства России перед февральской революцией глазами жандармов	74
ЗАРУБИНА О.А. Как я понимаю философию права	77
КАЛИНИНА Н.В. Теоретические аспекты понятия экологической функции государства	81
КАМАЛОВА Г.Т. Организация советской судебной системы в годы новой экономической политики	84
КАМИЛОВА В.Д. Деятельность Исмаила Гаспринского на посту головы (главы) г.Бахчисарая с 1879 по 1884 гг.	91
КАРАСЁВ А.Т. Особенности правового статуса депутатов первого российского парламента (1905–1917 гг.)	96
КАРНАУШЕНКО Л. В. Использование армейских чинов при комплектовании кадров полиции в XVIII веке	99
КАРНАУШЕНКО Л.В., АХМЕДОВ Ч.Н. Нотариальный акт: регламентация вида и порядка совершения в Российской Империи	101
КИРЮШИН А.В. Проблемы законодательного обеспечения и фактической гарантированности экономической безопасности современной России	105
КОРОВИНА О.С. Особенности феноменологического метода познания права в современной отечественной юриспруденции	109
КУЛИКОВ В.Ю. Юридическая конструкция правоприменительного конфликта ...	113
МАЛЫШЕВА Н.И. Концептуальные основания взаимодействия государства и гражданского общества в контексте политико-правового учения Самуила Пуфендорфа.....	116
МИНБАЛЕЕВ А.В. К вопросу рассмотрения информации как юридической фикции.....	118
МУРТАЗАЕВА Г.Н. О совершенствовании взаимодействия Украины и Российской Федерации на постсоветском пространстве	120

НАЛИМОВ С.А. Свод законов Российской империи как акт систематизации законодательства	122
НИЖНИК Е.С., ПУК Н.В. Правовое регулирование отношений между родителями и детьми: ретроспективный анализ проблемы предотвращения домашнего насилия.....	127
НИКОЛЕНКО А.Э. Специфика правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ в свете реализации принципа разделения властей на уровне субъектов	129
НОВИКОВА Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий	131
ПАЛАГНЮК А.Ф. У истоков идеи разделения государственной власти (концепция разделения управленческого труда в античной политико-правовой традиции).....	136
ПАПЫРИН В.В. Взаимодействие органов внутренних дел с молодежными организациями в период становления тоталитарного режима в СССР	138
ПЕТРОВ А.В. Проблемы организации советской милиции на Урале и в Западной Сибири в 1917–1918 гг.	140
ПЛОТНИКОВА Н.Ю. Материальные и процессуальные основания применения права	147
ПЛОТНИКОВ С.В. Соотношение правомочий и обременений в рамках правособственности	150
РОМАНЦОВА О.В. Субстанциональный анализ и функциональная характеристика феномена «власть»	151
РЯЗАНЦЕВ Е.Н. Проблемы подготовки сотрудников органов внутренних дел в условиях становления демократического общества в Российской Федерации	153
СОБОЛЕВА А.К. Теоретические вопросы правового регулирования социального взаимодействия государства и различных групп гражданского общества	155
СОСНИН А.В. Борьба мнений вокруг реформирования гражданско-процессуального законодательства в России (середина 1850 – начало 1860-х гг.)	158
СОТНИКОВА Л.В. Право на жилище: история и сегодняшний день	163
ТАЛЯНИН В.В. Законодательная система России	168
ТАЛЯНИНА И.А. К вопросу о судебной практике как источнике российского права.....	170
ТАЛЯНИН В.В., ТАЛЯНИНА И.А. Особенности правовой системы современной России	173
ТЕМЯКОВ И.А. Теоретико-методологические аспекты сущности и содержания правового воспитания военнослужащих в контексте реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации	175
ФАБРИКА И.В. К вопросу о структуре правосознания	183
ФЕДОРЯЩЕНКО А.С. Российский федерализм: ретроспективный анализ динамики становления и трансформации	187
ХЛОПАЕВА М.Е. Репрессивная политика советского государства в отношении «инакомыслящей» интеллигенции (из истории «философского парохода»)	189
ЧЕРНЫШОВ С.В. Нормативность права и правовая норма: проблема соотношения понятий	191
ЧЕРНЯК Л.Ю. Источник (основа) государственного суверенитета	193
ЩЕПКИН С.С. Место налогового права в системе современного российского права.....	196

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

АББАСОВ П.Р. Экологический аудит как фактор повышения эффективности природоохранной деятельности	198
БАРИНОВ А.М. Механизм действия права в условиях чрезвычайных ситуаций ...	201
БАТУРИН П.В. Международно-правовые нормы как компоненты резолютивной части решений Конституционного Суда РФ	204
ВАНЮШИН Я.Н. Современная система органов, ведающих делами о российском гражданстве	210
ГОРЯЕВ Е.А. Конституционно-правовое регулирование выдвижения политическими партиями кандидатов в депутаты Государственной Думы Российской Федерации	213
ГУСЕВ А.В. К вопросу о соотношении правового статуса судьи и гражданского служащего	219
ДАВЫДОВА Е.В. Досудебное производство по обжалованию: понятие, цели, принципы	225
ЕЛФИМОВА Е.В. Конституционно-правовые основы службы в органах внутренних дел	228
ИГНАТОВА М.С. Взаимодействие органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимость, с иными органами и организациями	233
ИЛЬИН С.Е. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях	237
КАРАСЁВ А.Т., САВОСЬКИН А.В. Представительная (законодательная) власть в системе разделения властей в РФ (общая характеристика)	242
КАТЕЛЬНИКОВ М.Г. Право на судебную защиту: понятие и сущность	247
КИРЕЕВ В.В. Теоретические проблемы структурирования и основные стадии процесса конституционно-правовой реформы	253
КНЯЗЕВА И.Н. К вопросу о сроках обжалования и рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях по нормам КоАП РФ	264
КОКШИН А.Г. К вопросу о критериях оценки деятельности инспекторов дорожно-патрульной службы в сфере безопасности дорожного движения	267
КОРОТЕНКО В.И. Конституционный принцип состязательности в арбитражном процессе	269
КРАВЧЕНКО О.Б. Административно-процессуальные регистрационные правоотношения: понятие, виды, классификация	273
КРИВОУС О.В. О бюджетной реформе местного самоуправления в Российской Федерации	282
КУРМАНОВ Э.Р. Право граждан на обращение как форма реализации права на участие в местном самоуправлении	285
ЛИТВЯКОВА Е.Н. Формы устройства на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей по законодательству России и стран Европы	290
МАКАРКИН С.В. Муниципальная система обеспечения пожарной безопасности (сравнительно-правовой анализ)	294
МАРКИНА А.А. Вопросы административной ответственности юридических лиц за нарушения трудового законодательства	298
МЕДВЕДЕВА Е.М. О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей	304
МИХАЙЛОВА Е.А. Понятие и сущность деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации	312

МЫШКИН В.С. Особенности становления правового регулирования местного самоуправления в субъекте РФ (на примере Ханты-Мансийского автономного округа)	319
ПЕТРОВ А.Ю. Механизмы реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе	323
ПИНСКАЯ Е.В. Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования как функция местного самоуправления	326
ПОНОМАРЕВА В.О. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления	332
РЕЙХЕРТ Е.С. Социальное управление как особая разновидность управления	338
РОМАН М.Ю. Указы Президента Российской Федерации как объект судебного контроля	343
СТАРИКОВ И.Ю. Регистрация как разновидность административно-процессуальной деятельности в Российской Федерации	347
ФАТКУЛИН С.Т. Уголовно-правовая охрана земли по законодательству отдельных зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ	349
ШАБАЛИНА Е.Л. Действие конституционных принципов в апелляционной инстанции	356
ШАБАЛИНА Е.Л. Принципы деятельности судебной власти в Российской Федерации	358
ШИЛКИН А.М. Административная реформа в РФ и Челябинской области: нормы и реальность	363
ШУБИНА Е.В. О некоторых проблемах правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации	372
ШУКЛИН М.С. Социальные аспекты организации процесса трудовой адаптации молодых специалистов – выпускников вузов МВД России	376
ЛЯШКО А.В. Полиция как структурно-функциональный элемент государственно-правового механизма предотвращения и преодоления конфликтов в Российской Империи.....	384
ТИХОНРАВОВ Д.А. Городское самоуправление в пореформенной России: особенности законодательной регламентации.....	386
ГЛАДЫШЕВА Л.А. Правовая система: современные подходы к пониманию.....	388
КОТЕЛЬНИКОВ А.А. Институт мировых судей: национальные традиции функционирования и проблемы возрождения в современной России.....	391
АЛЕКСЕЕВ А.А. Права лиц, вступающих в брак, на имущество родителей.....	391

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

Р.Ф. Азизов,

*аспирант кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского государственного университета*

Информационная функция правового регулирования представляет собой комплексное понятие, складывающееся из ряда направленных нормативно-правового воздействия:

– источник права представляет собой текст, содержащий информацию общезначимого либо локального характера, соответственно доведение данной информации до субъектов с целью ее получения, оценочного восприятия и формирования позитивной правовой установки, является важной составной частью процесса правового регулирования;

– информация как определенная сумма сведений об окружающем мире представляет собой специфический ресурс, с которым непосредственным образом связаны как конструктивные (позитивные), так и деструктивные (негативные) изменения в системе социальных отношений. В подобном понимании информацию и информационные отношения следует рассматривать в качестве объекта правового регулирования. При этом право устанавливает порядок получения, хранения и распространения информации; закрепляет гарантии и ограничения в отношении субъектов информационных отношений; определяет виды, меры, процедуры юридической ответственности за правонарушения совершенные в данной области.

Актуализация проблематики обозначенной заявленной темой, кроме того, обуславливается формированием в современном мире таких новообразований как интернациональное информационное общество и глобальное информационное пространство.

Процессы мировой глобализации и межгосударственной интеграции, предполагают «стирание» национальных различий и снижение значимости роли государственного суверенитета в процессах межличностного и межкорпоративного общения. Если раньше пространство государственной юрисдикции, определяемое границей государства, рассматривалось как тождественное информационно-

му, то с изобретением беспроводных средств получения и передачи информации и, прежде всего с появлением мировой информационной системы Интернет, государственная граница (рассматриваемая в качестве административно-географического параметра государства) фактически утратила свою значимость в качестве фактора ограничивающего информативную коммуникацию. В настоящий период информационная сфера представляет собой сегмент наднациональной культуры, предоставляющий индивидам и корпорациям практически безграничные возможности в области обмена информацией. Однако, безграничность подобного рода, как и все последние достижения человеческой цивилизации, имеет двойные последствия. Открытие атомной энергии привело к появлению атомных электростанций и атомных бомб. Появление Интернета открывает качественно новые горизонты в сфере человеческого общения, образования, культурного совершенствования и, вместе с тем, является материальной предпосылкой становления качественно нового типа преступности – преступности в сфере компьютерных технологий. В сложившейся ситуации качественным образом изменяется сущность и содержание правового регулирования осуществляемого в информационной сфере. С одной стороны снижается эффективность государственно-правового регулирования осуществляемого при помощи императивных методов в рамках отношений власти-подчинения. С другой стороны возрастает значимость международных правовых институтов регулирующих информационные отношения при помощи комплексных императивно-диспозитивных методов в рамках отношений координации. Таким образом, сам факт появления информационного общества и информационного пространства предопределяет необходимость переосмысления сущности, содержания, юридической техники правового регулирования в данной сфере.

В качестве перспективной, на наш взгляд, следует рассматривать модель «правового сорегулирования». Суть правового сорегулирования заключается в сочетании правового инструментария международного и национального права, что обусловлено интернациональным характером информационного пространства, а также сочетанием методов субординации и координации во взаимодействии субъектов – носителей публичных и частных информационных интересов.

Внедрение системы правового сорегулирования в информационно-коммуникационные отношения позволяет достичь консенсуса между разнонаправленными интересами субъектов этих отношений, способствует ликвидации либо восполнению правовых пробелов в данной области, а также позволяет оперативно разрешать конфликты между организациями, гражданами и государственными

органами возникающие в связи с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Основополагающим принципом, определяющим сущность и направленность поведения субъектов правового сорегулирования в сфере информационно-коммуникационных технологий является принцип в соответствии с которым деятельность каждого пользователя Сети не должна мешать работе в Сети других пользователей. Одновременно рассматривается в качестве фундаментального положение о том, что правила использования любых ресурсов интернациональной информационной сети Интернет определяют исключительно владельцы информационных ресурсов и только они. Таким образом, информационно-коммуникационные отношения в Сети базируются на корреспондирующих интересах пользователей и владельцев информационного ресурса.

КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

О.В. Арсеньев,

старший преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности ЮУрГУ

Научные классификации являются способом обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие, производные от них признаки каждого из элементов подразделения. Классификация санкций правовых норм имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение, поскольку она неразрывно связана с их нормативным определением, совершенствованием и применением¹.

В юридической литературе справедливо замечено, что к проблемам классификации восходит возможность законодательной замены санкций одного вида другим, определение необходимости сочетания санкций разных видов или, наоборот, допустимости применения вместо какого-либо из них неюридической ответственности. Классификация, основанная на структуре самой системы санкций, необходима для разработки обоснованных рекомендаций по совершенствованию этой системы, согласованности ее элементов и подсистем.

К настоящему моменту в общей теории государства и права утвердились основные способы классификации санкций правовых норм².

Санкции юридических норм различают прежде всего по их отраслевой принадлежности. К уголовно-правовым санкциям относятся, например, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград и другие виды, предусмотренные УК. Они представляют собой меру государственного принуждения, применяемую только судом к лицам, совершившим преступление.

Дисциплинарно-правовые санкции включают в себя замечание, выговор и другие взыскания, предусмотренные Трудовым кодексом. Они применяются администрацией предприятия, учреждения, организации за нарушение трудовой дисциплины. Такие санкции могут быть и не связаны с материальной ответственностью рабочего или служащего за причиненный по его вине ущерб предприятию, учреждению, организации при исполнении трудовых обязанностей.

Среди гражданско-правовых санкций, применяемых за совершение гражданских правонарушений, преобладают санкции в виде возмещения правонарушителем причиненно-

го имущественного вреда (изъятие имущества из чужого незаконного владения, возмещение убытков, принудительное выполнение невыполненной обязанности и т.п.) или в виде взыскания с виновного в нарушении договорных обязательств неустойки (штрафа, пени).

Среди гражданских процессуальных санкций, применяемых за совершение правонарушений в судопроизводстве, различают санкции штрафные (за нарушение порядка в зале судебного заседания, за неявку в суд по вызову свидетеля, эксперта, переводчика, за не извещение суда о невозможности предоставления доказательства и др.), правовосстановительные (привод, отмена вышестоящим судом постановления нижестоящего суда и т.д.), санкции ничтожности (оставление искового заявления или жалобы без движения, отказ в совершении процессуальных действий по истечении установленных в законе сроков, непризнание юридически значимыми процессуальных действий, совершенных вне надлежащей формы и др.).

Говоря об отраслевой классификации санкций, Ветрова Г.Н. выделяет санкции судостроительные и процессуальные. Последние подразделяются на гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные. Эти группы санкций подразделяются по сфере реализации³.

Судостроительные санкции – это санкции организационные. Их в законодательстве не много. По существу, только прекращение полномочий судьи, по некоторым основаниям: занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи; вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера; совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти⁴. Таким образом, отношения в сфере правосудия могут охраняться помимо собственных санкциями иных, не входящих в систему процессуальной отрасли права: дисциплинарными, уголовными, имущественными, административными. Все те нормы, в которых предусматривается возможность применения подобных санкций за нарушения в сфере правосудия, являются отсылочными.

Соответствующие санкции присущи также нормам, относящимся и к другим отраслям права.

Однако распространенное деление санкций на уголовно-правовые, административно-правовые, дисциплинарно-правовые, гражданско-правовые и процессуальные было подвергнуто в юридической литературе критике. Так, по мнению О.Э. Лейста, деление санкций по отраслям права важно, однако оно не может стать исчерпывающей и основной классификацией хотя бы по той причине, что способ защиты правовой нормы от нарушений зависит не только от ее отраслевой принадлежности, но и от характера правонарушения⁵.

В пределах отраслевой классификации трудно провести различие между санкциями, существующими в одной отрасли права.

С такой позицией можно согласиться, поскольку отраслевая классификация санкций не является исчерпывающей. По существу она представляет собой лишь перечень тех отраслевых санкций, которые применяются чаще других.

Другим основанием классификации санкций является тот способ, при помощи которого они служат охране правопорядка – иными словами, по характеру неблагоприятных для нарушителя последствий⁶. Это основание выражает социальную роль и функции санкций.

По характеру неблагоприятных для нарушителя последствий санкции подразделяются на праввосстановительные (возместительные) и штрафные (карательные). К первым относятся санкции гражданского, финансового, трудового, процессуального права, ко вторым – уголовного и административного права. Однако, такое деление условно. Санкции уголовного и административного права также содержат праввосстановительный характер. В свою очередь гражданское, финансовое, трудовое, процессуальное права содержат штрафные санкции, но в гражданском праве они выражены в виде неустойки (ст.330 ГК), в финансовом праве – в виде пени (ст.75 НК), в трудовом праве они могут содержаться в коллективном договоре, соглашении, локальном нормативном акте, трудовом договоре (ст.189 ТК).

Праввосстановительные санкции направлены на устранение непосредственного вреда, причиненного правопорядку, и тем самым они выполняют также задачи предупреждения правонарушений. Задача штрафных санкций – общая и частная превенция правонарушений, исправление и перевоспитание правонарушителей.

Данная классификация также составляла в свое время предмет полемики в юридичес-

кой литературе⁷. В частности, высказывалось предположение, что эта классификация должна быть признана не основной, а равноценной двум общепринятым другим классификациям санкций – по отраслевой принадлежности и по степени определенности.

В зависимости от степени определенности санкции юридических норм делятся на абсолютно-определенные, относительно-определенные и альтернативные.

Абсолютно-определенные санкции точно указывают меру государственного воздействия, которая должна быть применена в случае нарушения данной нормы.

Относительно-определенные санкции устанавливают низший и высший или только высший пределы меры государственного воздействия на правонарушителя. Например, санкции норм Гражданского процессуального права, выраженные формулой: налагается штраф – на должностных лиц в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (ст.57 ГПК).

Альтернативные санкции позволяют выбрать из двух или нескольких возможных вариантов мер государственного воздействия какой-то один – наиболее соответствующий конкретным обстоятельствам совершенного правонарушения. Например, модели многих санкций уголовно-правовых норм (наказывается лишением свободы, исправительными работами на тот же срок, или увольнением от должности). В гражданском процессуальном праве такая модель видна в применении санкций за неявку в судебное заседание свидетеля по вторичному вызову, когда он может быть подвергнут или штрафу или принудительному приводу (ч.2 ст.168 ГПК). Такой комментарий построен на основе термина «может быть».

Трудно согласиться с предложением о несостоятельности классификации санкций по способу охраны правопорядка по ряду причин. Во-первых, степень определенности санкций – одна из оснований общепринятых классификаций – целиком производна от способа, каким санкции служат охране правопорядка, она фактически поглощается данным основанием классификации. Во-вторых, деление санкций на штрафные и праввосстановительные вмещает и их отраслевую классификацию, поскольку все отраслевые санкции находят в ней свое место, причем даются не в описательном перечне, а объединяются в укрупненные группы, обладающие общими чертами, качествами, техническими признаками.

Вместе с тем, такое деление санкций не

лишено недостатков. Например, в нее укладываются не все санкции, хотя и подавляющее их большинство. При этом необходимым представляется утверждение авторов данной позиции о том, что классификация, в пределах которой все до единой санкции были бы расположены по видам, подвидам и их подразделениям, невозможна по той причине, что в системе мер охраны правопорядка немало комбинированных, промежуточных, пересекающихся, сознательно незавершенных по типовой принадлежности звеньев⁸. Видимо, следует обратиться к иным основаниям классификации санкций.

Эта задача не из самых легких. Очевидно, что классификация должна быть практически значимой, обнаруживать закономерности нормативного определения и применения санкций⁹.

Так, возможна классификация санкций по сфере регулирования общественных отношений. В сфере гражданского оборота применяются санкции гражданского, трудового, земельного права, в сфере финансовых отношений – санкции финансового, банковского права, в сфере административных отношений – санкции административного, налогового права, в сфере судебного права – санкции гражданского процессуального и уголовно-процессуального права, в сфере государственных отношений – санкции конституционного, в сфере международных отношений – санкции международного права. Санкции по сфере регулирования общественных отношений включают в себя комплекс отраслевых санкций.

Система санкций не остается неизменной, она находится в состоянии движения, развития, закономерно меняется с развитием общества, причем этот процесс обусловлен поиском наиболее эффективных санкций, совершенствованием их содержания и порядка применения.

Например, ст. 79 ГПК определяет признание факта установленным при уклонении стороны от участия в экспертизе, непредставлении материалов и документов для исследования, если по обстоятельствам дела и без участия этой стороны экспертизу провести невозможно. Очевидно, что это санкция, но каковы последствия? Однако, признание такого факта не обязательно порождает благоприятный исход дела для стороны. В противном случае такая санкция укладывалась бы в существующую классификацию, входила бы в группу праввосстановительных санкций. Такую санкцию можно назвать санкцией судебного признания.

Признание факта это презумпция установ-

ленная законом. Как и все презумпции, признание факта установленным является опровержимым. Однако его опровержимость возможна только до момента принятия решения. Если факт стал опровержимым после принятия решения, то это не является новым доказательством или вновь открывшимся обстоятельством, он не порождает правовых последствий. Такой факт мог быть известен в ходе разбирательства дела.

В публичном праве сложилась и иная классификация санкций, их деление на негативные и позитивные. Первоначально предпосылки такой классификации сложились именно в публичном, и в частности в конституционном праве. При этом к позитивным санкциям отнесены: избрание лица депутатом, народным судьей, вступление закона в силу и т.п.¹⁰. Такое деление в юридической литературе было названо нарочито искусственным¹¹ тем самым фактически отвергнуто. Это сделано неоправданно категорично, в результате чего проблема деления санкций на негативные и позитивные оказалась малоисследованной.

Часто поощрительные санкции соседствуют в нормативных актах с неблагоприятными правовыми последствиями. Наиболее вышло это проявляется в трудовом законодательстве – ст. 186 Трудового Кодекса РФ, говорит о поощрениях за особые трудовые заслуги, а статьи 234 – 237 – о взысканиях за нарушение трудового законодательства. Нельзя не учесть всего этого, тем более что все явления и процессы нужно рассматривать в максимально возможном числе взаимосвязей. И представляется оправданным, что позитивное и негативное включается в содержание санкций как взаимодействующие противоположности.

Важно отметить, что поощрительная санкция, как и неблагоприятная, может обеспечивать и надлежащее действие, и бездействие, которое в тех или иных случаях может быть социально полезным. Нельзя, однако, отвергать и те ситуации, когда поощрительные (или иные стимулирующие меры) заключены в диспозиции норм права.

Применительно к гражданскому судопроизводству неприменимы позитивные санкции и позитивные частные определения. Однако, допустимы информационные письма, содержащие поощрительную информацию о лицах участвующих в судопроизводстве. Такие действия соответствуют задачам судопроизводства: укреплению законности и правопорядка, формированию уважительного отношения к закону.

Некоторые авторы выделяют организационные и предупредительные санкции¹². Так,

по мнению Краснова А.В., они не выполняют ни восстановительной функции, ни функции признания того или иного юридически значимого акта недействительным. За ними нельзя признать также карательный характер, ибо иное решение означало бы повсеместное применение нескольких штрафных санкций одновременно. Ряд организационных санкций применяются в отношениях по вертикали, между хозяйствующими субъектами и властным государственным органом, когда последний вправе сам применять санкцию, либо обратиться в суд с тем, чтобы эта санкция была применена. Такого рода санкции являются административно-правовыми. Их применение всегда связано с отношениями власти и подчинения.

К ним следует отнести санкции в предпринимательской сфере: лишение лицензии, приостановление её действия, отказ в выдаче разрешения на строительство¹³, изменение или расторжение договора, ликвидация юридического лица и т.д.

Предупредительные санкции, по мнению Краснова А.В., это то же, что и предупредительные меры защиты, но ни как не санкция¹⁴.

В литературе по содержанию неблагоприятных последствий санкции иногда подразделяются на влекущие общественно-правовые и личные последствия, в том числе физические и организационные¹⁵.

Можно развести виды санкций и в зависимости от возможного сочетания их друг с другом, выделяя альтернативные и кумулятивные. Причем, корректнее говорить не о кумулятивной санкции, а о кумуляции санкций, т.е. о накопительной санкции, объединяющей разнородные меры воздействия¹⁶. Такие санкции характерны для экономической сферы. Если сочетание таких мер мы будем рассматривать как единую санкцию, абсолютно непонятным станет то, какой характер – правосстановительный, карательный, организационный – она носит, ибо все эти меры она носит одновременно. Санкции хотя соединяются и внешне рассматриваются как целое, тем не менее, своей самостоятельности не теряют. Вывод о том, что санкция, объединяющая разнородные меры воздействия, едина, и приводит к взглядам, что в восстановлении есть кара, а в каре – восстановление¹⁷.

В литературе предлагается ещё несколько возможных классификаций правовых санкций. Так, санкции подразделяются на полные и неполные, имея в виду, что полные предусматривают применение мер принуждения к лицу, нарушившему требование диспозиции нормы, а неполные санкции эти меры не содержат, но в силу их действия не наступают

те юридические последствия, к которым лицо стремилось¹⁸. Неполные санкции в таком ракурсе представляют собой санкции ничтожности. Полные санкции (по всей очевидности – правосстановительные, штрафные) могут быть применены и без всякого принуждения (прежде всего восстановительные). Такая классификация соотносится с классификацией санкций в гражданском судопроизводстве.

Есть авторы предлагающие положить в основу классификации другие критерии.

По способу изложения санкций в тексте закона, разделив их при этом на три группы:

1) сформулированные в тексте процессуального кодекса;

2) содержащиеся в других нормативных актах;

3) выводимые логическим путем из совокупности процессуальных норм.

По объему средств воздействия, которыми наделен тот или иной орган или должностное лицо, осуществляющее судопроизводство, санкции предлагается подразделять на: 1) санкции, применяемые должностными лицами – субъектами конкретных процессуальных правоотношений и 2) применяемые субъектами иных правоотношений (например, примененные должностным лицом дисциплинарных санкций в порядке подчиненности¹⁹). Данные критерии характерны и для гражданского судопроизводства. В последнем случае, санкции возникают при вынесении частных определений вышестоящим судом в адрес нижестоящего, при нарушении сроков судопроизводства.

Известны классификации правовых санкций: на простые и сложные²⁰; на прямые и косвенные²¹; на императивные и альтернативные²². Такие классификации, сопряжены с материальным правом, для гражданского процессуального права они не характерны. А потому представляется нецелесообразным раскрывать их содержание.

¹ См., например: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. С. 60; Чирков А.П. Ответственность в системе законодательства. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. М., 1989. С.26.

² См.: Общая теория права/Под ред. А.С.Пиголкина. М., 1996; Теория государства и права/ Под ред. М.Н.Марченко. М.,1997; Теория государства и права/Под ред. В.Г.Стрекозова. М., 1995/ Цит. по: Ковалюнас Д.А. Санкции в публичном праве. Дисс...канд. юрид. наук. М., 2000. С. 127.

³ См. Ветрова Г.Н. Санкции в судебном праве. М., 1991. С.61.

⁴ См. п.7, 8, 9 ч.1 ст.14 ЗРФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. №3132-1//СЗ РФ, 1995,

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

№26, ст.2399; 1999, №29, ст.3690; 2000, №26, ст.2736.

⁵ См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. С. 61.

⁶ См., например: Теория государства и права. /Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1997. С.229; Теория государства и права. / Под. ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1996. С.281.

⁷ См., например: Братусь С.Н. Юридическая ответственность. М., 1976. С. 100; Петелин А.И. Проблемы правовой ответственности в социалистическом обществе. Омск, 1976. С. 55–56; Шаргородский М.Д. Цели наказания в социалистическом уголовном праве и его эффективность // Преступность и ее предупреждение. Л., 1971. С. 107–113; Явич Л.Р. Общая теория права. Л., 1976. С. 278; Бриллиантов А.В. Дифференциация наказания: Уголовно-правовые и уголовно-исполнительные проблемы. Автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1998; Краснов А.В. Правовые санкции в экономической сфере. Автореферат дисс...канд. наук. Казань, 1999.

⁸ См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. С. 69.

⁹ См.: Тилле А.А., Швеков Г.В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. М., 1978. С. 67–71.

¹⁰ См.: Советское конституционное право. /Под ред. С.И. Русиновой, В.А. Рянжина. Л. 1975. С. 141 и др.

¹¹ Подробнее об этом см.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. С. 69.; Шабуров А.С. Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности. Автореф. дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1992. С. 15, 16.

¹² См.: Краснов А.В. Правовые санкции в экономической сфере. Автореферат дисс...канд. юрид. наук. Казань, 1999. С.48.; Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1996. Ч.2. Т.1. С.148.

¹³ См.: п.6 ст.62 Градостроительного кодекса РФ.

¹⁴ Краснов А.В. Указ. соч. С.51.

¹⁵ Дёготь Б.А. Классификация норм советского социалистического права по их структуре. Саратов, 1977. С.54.

¹⁶ Краснов А.В. Указ. соч. С.53.

¹⁷ Краснов А.В. Указ. соч. С.54.

¹⁸ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С.165.

¹⁹ См.: Громов Н.А. Полунин С.А. Санкции в уголовно-процессуальном праве России. М., 1998. С.142–143.

²⁰ Жидинский Ю.С. Санкция нормы советского гражданского права. Воронеж, 1996. С.116–118.

²¹ Краснов Н.И. Реальное исполнение договорных обязательств между социалистическими организациями. М., 1959. С.15.

²² Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1992. С.18.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

А.А. Афанасьева,

аспирант кафедры теории и истории государства
и права Уральской академии государственной службы

Российское право на протяжении всей истории его развития характеризовалось формированием и развитием внешних форм его выражения – источников права, процессами придания юридической силы различным носителям нормативно-правовой информации. Теоретик права профессор М.Н. Марченко справедливо подчеркивает: «С тех пор, как возникло право, проблемы источников его образования, форм его организации и существования постоянно привлекали к себе повышенное внимание исследователей-теоретиков и, отчасти, практиков. И это не случайно, имея в виду их труднопереоценимую не только академическую, фундаментальную в плане развития национальных правовых систем и права как такового в целом, но и их сугубо прикладную, практическую значимость. Вопросы, касающиеся источников права, являются своего рода отправной точкой в процессе познания всех иных правовых институтов и самого права»¹. Именно поэтому исследование вопросов, связанных с источниками права, различными формами их внешнего выражения, является важной теоретической и прикладной проблемой, которая не может быть изучена вне связи с историей государства и права, осмысления правового опыта и традиций, накладывающих отпечаток на правовую систему современных стран.

В этом отношении показательна и история развития права в России, осмысление которой в совокупности с возникшими потребностями и проблемами правовой реформы на современном этапе развития страны ставит задачу изучения различных правовых явлений в ретроспективной проекции, выявления тенденций и традиций политико-правового развития российского общества на различных этапах его истории. В этом отношении весьма интересен период XVIII – начала XX вв., когда закон позиционируется в качестве главного источника позитивного права, вступает носителем властно-нормативной информации и выражает волю носителя верховной власти – императора и его права за законодательную власть, облакаемых в форму законодательных актов. Это требует изучения места и роли за-

конодательства в системе источников права в России в XVIII – начале XX вв. в широком плане – в связи с политико-управленческой деятельностью государства и развитием российской правовой системы, законотворческим процессом, систематизацией узаконений, становлением системы российского позитивного права и законодательства, а также с определением видов носителей нормативно-правовой информации – законодательных актов и актов систематизации законодательства.

Вместе с тем изучение историко-юридических вопросов данной проблематики, безусловно, требует выработки теоретических подходов в контексте определения дефиниций «законодательство», «источник права» и «форма права», которые в свою очередь позволят определиться с их осмыслением в официальном (правительственном) правопонимании – понимании права носителями верховной власти – императорами и представителями политической бюрократии, которые нашли выражение в определении идеологических оснований юридической политики как политики в государственно-правовой сфере, в законодательной деятельности и закреплении «высочайшей воли» в узаконениях как форме позитивного права. Указанные понятия в рамках настоящего исследования являются отправными, и их четкое определение позволит выбрать методологические основания познания исследуемых явлений и выстроить теоретические основы исследования рассматриваемого явления применительно к использованию его в историко-юридическом плане.

Изучение источников права в исторической проекции, как изыскание по своей сути *ретроспективно-правовое*, требует привлечения к изучению проблемы теоретических положений двух наук – юридической и исторической. Соответственно обозначим основные подходы с целью определения возможностей использования имеющихся теоретических положений и подходов в рамках историко-юридического исследования и обратим внимание на необходимость «стыковки» положений общей теории государства и истории права как исходных, методологических и теоретических оснований в

рамках юридического метода познания государственно-правовых явлений, взаимосвязь которых является необходимой предпосылкой «юридического осмысления» исторических процессов². При этом заметим, что если понятие «законодательство» в правоведении является достаточно устоявшимся, то вопрос о содержании понятий «источник» и «форма» права является дискуссионным³.

Начнем с понятия «законодательство», которое в современном правоведении при наличии определенных модификаций понимается как «совокупность формально-юридических источников права, используемых в процессе правового регулирования в том или ином государстве», – считают профессор Р.А. Ромашов и доцент А.В. Кузьмин⁴. Характерно, что оно не претерпело на протяжении более полутора веков существенных изменений. Так, например, профессор Киевского университета К.А. Неволин еще в одной из первых в истории отечественного правоведения работ теоретического характера – «Энциклопедии законоведения» в 1839 г. достаточно четко обозначил, что «совокупность законов, действующих в известном государстве, называется законодательством этого государства»⁵.

Под «источником права» рядом авторов понимаются различные явления. Одним вкладывается в это понятие содержание источника, порождающего или объективно обуславливающего возникновение правовых норм – исток, корень (римский историк Тит Ливий назвал законы XII таблиц источником римского публичного и частного права) возникновения и развития тех или иных норм права (и даже правовых систем), и в данном аспекте речь идет о факторах возникновения и развития правовых норм, обстоятельствах, влияющих на их содержание⁶.

Профессор В.М. Баранов весьма справедливо подчеркивает, что «принято выделять: а) источник права в материальном смысле; б) источник права в идеальном смысле (ранее это называлось – в “идеологическом смысле”); в) источник права в юридическом (формальном) смысле». По его мнению, «источником права в материальном смысле являются развивающиеся общественные отношения. К ним относятся способ производства материальной жизни, материальные условия жизни общества, система экономико-хозяйственных связей, формы собственности как конечная причина возникновения и действия права. Под источником права в идеальном смысле понимают правовое сознание. Когда же говорят об источниках в юридическом смысле, то имеют в виду различные формы (способы) выражения,

объективизации правовых норм». Последнее весьма рельефно выделяет и отделяет понятие формы права от источника права именно как «формы его внешнего выражения». Примем в качестве отправного понимание «формы права» В.М. Баранова, который пишет, что «под источниками права в юридическом смысле понимаются формы выражения, объективизации нормативной государственной воли. Это и есть внешняя форма права в истинном значении термина. Форма права показывает, каким способом государство создает, фиксирует ту или иную правовую норму и в каком виде (реальном образе) эта норма, принявшая объективный характер, доводится до сознания членов общества. Следовательно, внешнюю форму права можно определить как способ существования, выражения и преобразования правовых норм»⁷. Известный теоретик права профессор С.С. Алексеев четко определяет, что при таком подходе форма права рассматривается как «официальное хранилище норм права, их фактическое место пребывания»⁸. Поэтому в рамках данной работы мы используем понятие «источники права» в формально-юридическом смысле – внешней формы организации права, выражения его воле, источника получения нормативно-правовой информации, т.е. то, из чего люди получают сведения о юридических нормах – «источники права – формы закрепления (внешнего выражения) правовых норм»⁹.

При этом необходимо заметить и то, что историки права также имели собственную точку зрения на рассматриваемые проблемы. Так, историк-юрист, профессор Санкт-Петербургского университета В.И. Сергеевич отмечал: «Под источниками права можно разуметь те силы, которые производят право.... Но под источником права можно разуметь и продукт этой силы, в данном случае самый закон; это на том основании, что судья берет норму для решения известного случая прямо из закона, который является для него источником права отдельных лиц. Эти две точки зрения не исключают, а взаимно дополняют одна другую. Второе воззрение имеет дело с готовыми уже нормами, на основании которых разрешаются сталкивающиеся притязания сторон. Первое идет глубже, к самому источнику этих норм, и имеет целью показать, как возникли эти нормы. Для историка обе точки зрения одинаково обязательны. Он не может ограничиться одним только собиранием норм обычного или законодательного права, он должен остановиться и на самом порядке их возникновения»¹⁰.

Историко-юридический аспект изучения источников российского права предусматривает изучение генезиса места, роли и форм носителей нормативно-правовой информации властно-управленческого характера в истории России. Заметим, что исследование форм права, как считает профессор Д.А. Керимов, «имеет чрезвычайно важное теоретическое и практическое значение не только потому, что организует и выражает вове сущность и содержание права, но также и потому, что от их особенностей зависят многие факторы правовой жизни: общеобязательность, нормативность, степень юридической силы правовых актов, методы и способы правового регулирования общественных отношений и т.д.»¹¹. Указанный автор это относит к изучению действующего законодательства, но в контексте понимания источников права не менее важным является и их ретроспективный анализ, изучение российского исторического опыта и правовых традиций, оказывающих определенное влияние через правовую ментальность на формирование источников современного российского права¹².

Детальное изучение источников права России было характерной чертой российской правоведения и историко-правовой науки как неотъемлемой его части еще с зарождения прикладных и теоретических исследований государственно-правовых институтов в конце XVIII – начале XIX вв. Так, например, М.М. Сперанский в предисловии к Полному собранию законов Российской империи в 1830 г. подчеркивал, что узаконения и акты применения права имеют огромное значение с точки зрения отражения состояния правовой культуры своего времени, выступают в качестве одного из важнейших источников изучения истории отечественного государства и права. Сперанский писал, что «известно, что законы изображают, так сказать, внутреннюю жизнь государства. В них видно, как нравственные и политические его силы слагались, образовались, возрастали и изменялись. Следовательно, история государства, без познания законов, не может иметь ни ясности, ни достоверности, так как, с другой стороны, законы без истории часто бывают невразумительны». Он указывал, что законы выступают «как памятник того века, как указание общественных его нравов, как изображение гражданской его жизни»¹³.

Формируясь на стыке истории и юриспруденции, история российского государства и права успешно сочетала как традиционную для русских историков тягу к осмыслению и критике носителей исторической информации (в данном аспекте – различных источ-

ников права и законодательства как одного из видов исторических источников), так и стремление юристов-историков рассмотреть юридическую материю в ее исторических истоках (формирование и развитие источников права, факторы, влияющие на их создание, юридическая сила и значение в истории государственно-правового развития). Характерно, что на особую роль законодательства как основного носителя исторической информации обращают внимание историки-юристы прошлого и настоящего этапа развития правоведения¹⁴. При этом отметим, что формирование и развитие истории государства и права в России как юридической научной дисциплины сочетало в себе не только дуализм в изучении ее предмета (государство и право), но и дуализм двух ее составных частей – «**историю внешнюю** или историю источников права (юридических обычаев и законодательных памятников) и **историю внутреннюю** или историю норм и институтов» (выделено мною. – А. А.), – отмечает известный знаток российского права периода империи профессор Санкт-Петербургского университета и Училища правоведения В.Н. Латкин¹⁵. Российский историк права конца XIX – начала XX вв. доктор права, профессор Санкт-Петербургского университета В.И. Сергеевич прямо подчеркивает, что «внешней историей права называется история источников»¹⁶.

Особая значимость и приоритетность изучения источников права сохраняется и в современных методологических и теоретических подходах к ретроспективному изучению юридических явлений. Так, известный современный историк права профессор О.И. Чистяков в предисловии к фундаментальному изданию законодательных актов X–XX вв., предпринятому в 1984–1998 гг., по поводу значения источников права и их места и роли в изучении социального и политико-правового развития страны справедливо подчеркивает, что «**главный объект изучения для историка права ... – это ... закон, нормативные и иные правовые акты, ушедшие в прошлое. По законодательству можно судить о самых разных сторонах общественной жизни, государственной деятельности**»¹⁷. В контексте данного подхода и определяется законодательство как основной источник российского права периода империи, т.е. XVIII – начала XX вв. Но при этом, конечно же, изучение истории права не может сводиться только к изучению позитивного права, и только в сочетании с другими носителями ретроспективной информации (материалами официального делопроизводства, проектами политико-пра-

вовых преобразований, сочинениями юридического характера, мемуарами, перепиской, статистикой и др.) законодательство может выступать в качестве основного, главного, но не единственного информационного источника познания права. Необходимость комплексного использования всей совокупности информации при сохранении юридической природы именно историко-юридических работ неоднократно подчеркивалась и подчеркивается в исследованиях правоведов – представителей теории и истории государства и права¹⁸.

Законодательство выделяется в числе главных носителей информации и специалистов в отечественной и зарубежной истории – так называемыми «гражданскими историками». Прочно сложившаяся традиция привлечения узаконений в качестве носителей исторической информации нашла отражение в работах по источниковедению истории России, в которых накоплен значительный материал по их анализу и критике, в источниковедении как отрасли исторической науки, разрабатывающей теорию, методiku и историю изучения и использования исторических источников, включая и законодательные¹⁹. Но в исторических работах и исследованиях источниковедческого характера, к сожалению, законодательство рассматривается исключительно как формально-догматический носитель информации. «Гражданские историки», справедливо упрекая историков-юристов в преувеличении значения узаконений в познании юридических явлений в обществе, сами нередко игнорируют наработки юридической науки (теоретической и историко-юридической, исторических экскурсов отраслевых юридических наук) и вводят в научный оборот нелепицы типа «правомерная монархия», не задумываясь о необходимости выработки и согласования «единого языка исторической науки» в целом и в ее историко-юридическом контексте. Так, например известный современный российский историк, доктор исторических наук профессор Б.Н. Миронов подчеркивает, что перед отечественными историками стоит актуальная задача – «усовершенствовать понятийный аппарат в соответствии с современной наукой»²⁰. При этом также заметим и то, что в его рамках изучение подходов к пониманию источников права в юридическом смысле выступает важнейшей методологической и теоретической предпосылкой проведения именно историко-юридического исследования и позволяет и в истории государства и права, и в «гражданской истории» согласовать понятийный аппарат.

Итак, изучая законодательство в качестве источника российского права в имперский пе-

риод развития России в XVIII – начале XX вв. необходимо рассматривать его в трех срезах: как источник формирования нормативно-правовой информации; как форму выражения нормативно-правовых предписаний; как источник познания политико-правовых явлений.

¹ Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 3.

² См. о роли теоретических положений в историко-юридическом исследовании: Нерсесянц В.С. Юрис-пруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999; Кодан С.В. История государства и права России: трудный поиск теории и методологии исследований // Теория, методология и методика изучения и преподавания историко-юридических наук. Екатеринбург, 2003. Вып. 1.

³ См. о содержании и соотношении понятий «источник» и «форма» права: Зивс С.Л. Источники права. М., 1981; Баранов В.М. Формы (источники) права // Общая теория права. Курс лекций. Н. Новгород, 1993; Муромцев Г.И. Источники права // Проблемы общей теории права и государства. М., 2001; Мицкевич А.В. Формы выражения, или источники права // Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. М., 2002. Т. 2; Мартышкин О.В. Понятие права и источники права // Источники (формы) права: вопросы теории и истории. Краснодар, 2002; Ромашов Р.А. Источники права // Теория государства и права. СПб., 2005; Марченко М.Н. 1) Источники права. М., 2005; 2) Источники российского права: вопросы теории. М., 2005; 3) Теория государства и права. М., 2005 и др.

⁴ Кузьмин А.В., Ромашов Р.А. Система законодательства // Теория государства и права. СПб., 2005. С. 263.; Законодательство // Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 326.

⁵ Неволин К.А. Энциклопедия законовения. Киев, 1839-1840. Т. 1–2 (СПб., 1997). С. 48.

⁶ См.: Теория государства и права. М., 1977. С. 327; Баранов В.М. Формы (источники) права. С. 249.

⁷ Баранов В.М. Формы (источники) права. С. 249.

⁸ Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 213.

⁹ Большой юридический словарь М., 1997. С. 265.

¹⁰ Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. М., 2004. С. 1.

¹¹ Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2000. С. 113.

¹² См.: Демичев А.А. Соотношение категорий «правовая традиция» и «исторический опыт» в праве // Возможности адаптации зарубежного опыта. Саратов, 2005.

¹³ Сперанский М.М. Предисловие // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 1.

¹⁴ См. о месте и роли источников права в изучении истории права: Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1879; Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. СПб.-Киев, 1900;

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

Загоскин Н.П. Наука истории русского права. – Казань, 1891; Латкин Н.В. 1) Лекции по внешней истории русского права. СПб., 1890; 2) Учебник истории русского права периода империи. СПб., 1909. (М., 2004); Сергеевич В.И. 1) Лекции и исследования по истории русского права. СПб., 1883; 2) Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. (М., 2004).

¹⁵ Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) С. 1.

¹⁶ Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. (М., 2004). С. 1.

¹⁷ Чистяков О.И. Предисловие // Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. М., 1984. Т. 1. С. 6.

¹⁸ См. более подробно: Источниковедение истории государства и права дореволюционной России. Иркутск, 1983; Кодан С.В. Классификация источников и особенности источниковой базы историко-правового исследования юридической политики Российского государства // Источники в историко-юридическом исследовании. Екатеринбург, 2004.

¹⁹ Кочаков Б.М. Русский законодательный документ XIX – XX веков / Вспомогательные исторические дисциплины. М.–Л., 1937; Пушкарев Л. Н. Классификация русских письменных источников по отечественной истории. М., 1975; Данилевский И.Н., Кабанов В.В., Медушевская О.М., Румянцев М.Ф. Источниковедение. Теория. История. Метод. Источники российской истории М., 1998; Голиков А. Г., Круглова Т. А. Источниковедение отечественной истории. М., 2000 и др.

²⁰ См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX века). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 2000. Т. 1. С. 14–15.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ НОТАРИАЛЬНОЙ ЧАСТИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Ч.Н. Ахмедов,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России

Реформы Петра I начала XVIII в. наглядно продемонстрировали бесперспективность ликвидации нотариальной инстанции в лице площадных подьячих и объединения нотариальных и регистрационных функций в одном органе. Поэтому неслучайно, что основной тенденцией развития нотариального законодательства при преемниках Петра I стало освобождение письменных актов от строгих и стеснительных требований, предъявляемых для совершения их крепостным порядком. Поскольку соблюдение всех формальностей на практике являлось слишком сложным и затянутым, Екатерина II предприняла попытку выработать основы контроля государства за нотариальной деятельностью, особенно в сфере сделок с недвижимостью, для чего передала крепостные дела под надзор гражданских и уездных судов¹. Проблемы строгого постоянного контроля государства за законностью сделок с недвижимостью в реальной действительности это не решило. Однако в последующие годы к екатерининским законодательным актам были сделаны лишь некоторые дополнения. В их числе – Высочайше утвержденное 7 апреля 1820 г. мнение Госсювета, закрепившее требование к кандидатам в нотариусы наличия у них высоких моральных принципов: нотариусами могли быть избраны только чиновники, положительно зарекомендовавшие себя на государственной службе и предоставившие в доказательство последнего аттестаты от своего начальства и формулярные списки о службе².

При Анне Иоанновне, в 1713 г., было законодательно закреплена передача наблюдения за крепостными делами в ведение губернаторов и воевод³. 8 июня 1738 г. Сенат принял инструкцию, вновь допускавшую договорные соглашения между сторонами о гонораре за совершение нотариального действия, которая в процессе своего воплощения в жизнь опять открыла широкий простор для злоупотреблений, вымогательства и произвола: писцы и надсмотрщики перестали получать жалование от государства и должны были довольствоваться получаемыми гонорарами.

При Екатерине II в связи с упразднением Юстиц-коллегии в 1775 г. крепостные

дела были переданы для рассмотрения в палаты гражданских и уездных судов, при которых были созданы особые отделения крепостных дел просуществовавшие до введения в действие «Положения о нотариальной части» 1866 г. Органы, составляющие юридически значимые акты, остались прежними, находясь лишь под фиктивными надзором членом присутствий⁴.

В целях развития имущественного оборота и нотариата как органа публичной деятельности, этому способствующего, Екатерина II предприняла попытку сократить излишние формальности при совершении актов при переходе права собственности на недвижимое имущество в городах частным маклерам⁵. В 1781–1846 гг. распространение получает деятельность маклеров слуг и рабочих людей, маклеров цеховых управ и судебных расправ. В 1831 г. были учреждены особые «биржевые нотариусы и маклеры»⁶, которые действовали первоначально только в Санкт-Петербурге, а потом и в Москве (в их обязанности входило засвидетельствование сделок, совершаемых на биржах при которых они состояли)⁷.

В круг обязанностей маклеров, избираемых городскими и торговыми сословиями, исключительно для торговых сделок и посреднических услуг, входило также совершение и засвидетельствование различных сделок, совершаемых частными лицами. Частные маклеры распространяли свою деятельность на все частные сделки без каких-либо исключений. Нотариусы занимались протестами по векселям и другим обязательствам. Но впоследствии их компетенция расширилась до права совершения различных обязательств и всех видов сделок. Биржевые нотариусы Москвы и Санкт-Петербурга могли совершать акты с участием иностранных граждан, а также переводить с иностранного языка на русский тексты юридически значимых актов.

В местах, где не было ни нотариусов, ни маклеров, засвидетельствование частных актов было поручено таможенным чиновникам, магистратам, ратушам, судам, приставам и даже волостным правлениям.

При этом законодательством четко не за-

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

креплялось отличия компетенции маклеров от компетенции нотариусов. Поэтому не случайным стало функциональное дублирование: и те, и другие постепенно стали совершать аналогичные виды действий и обладать сходной компетенцией. Совокупность учреждений нотариального характера могла быть охарактеризована как децентрализованная, в рамках которой отсутствовала «сколько-нибудь строгая и единообразная организация». Нотариальная часть разрослась, при ней были созданы учреждения, созданные для регулирования правоотношений в определенных областях. И в результате фактический контроль государства за деятельностью столь разнообразного количества органов и должностных лиц попал под реальную угрозу его абсолютной утраты.

Государство как институт, заинтересованный в регулировании отношений, касающихся земельной собственности, недвижимости, искало оптимальный вариант контроля за совершением сделок с недвижимым имуществом. Российские императоры предпринимали попытки найти компромисс между свободой совершения частноправовых актов и государственным контролем за их заключением, между самостоятельностью первых и ее подконтрольностью государственным наместникам. Порядок заключения сделок с недвижимым имуществом, установленный Петром I, просуществовал практически до середины XIX в.

В Своде законов Российской империи были зафиксированы следующие правила функционирования нотариальной части: при палатах гражданских и уездных судов должны были действовать особые крепостные отделения, состоявшие из крепостных писцов и надсмотрщиков, которым поручено было составление актов. Составленный акт вносился в «докладную книгу», которая поступала на рассмотрение присутствия суда. Суд, удостоверившись в подлинности лиц, совершивших акт, в правомочиях сторон и в отсутствии чего-либо противозаконного, делал на акте отметку «совершить по закону» и возвращал его надсмотрщику. Последний дословно вносил акт в крепостную книгу.

Следствием возложения нотариальных обязанностей на суды и отсутствия ограничительной черты между производством по совершению актов и производством по спорным вопросам, требующим судебного рассмотрения, рассмотрение спорных исковых дел часто стало производиться в частном порядке.

При этом в законодательстве отсутствовали четкие указания о порядке избрания и определения нотариусов на должности, об отличии их компетенции от функциональных обязанностей маклеров, о правилах идентификации личнос-

ти обратившихся за юридической помощью граждан и установления подлинности актов. Российское законодательство не отвечало на вопрос: кто такой нотариус; почему именно он свидетельствует подлинность того или иного акта; действует ли он от своего имени или от имени государства; какие у него обязательства перед государством и перед лицами, к нему обратившимися.

Государство, в лице императоров и Сената, осознавая необходимость существования нотариальных органов, предпринимало попытки оптимизировать их деятельность, распределяя полномочия, передавая нотариальные функции от одних органов к другим. Все изменения регулировались постоянно сменяющимися друг друга указами; в то время как в Западной Европе уже существовал опыт создания унифицированных законодательных актов, регламентирующих правовой статус и механизм деятельности органов в сфере нотариата.

Уже в начале XIX в. сложности оформления сделок, обусловленные свойственными дореформенным судебным учреждениям злоупотреблениями и волокитой, многочисленные пробелы в законодательстве и нечеткость формулировок правовых норм делали реформы нотариального дела неизбежными и крайне необходимыми. К середине XIX в. объективная необходимость преобразований в сфере нотариата приобрела особую остроту. По мнению исследователя И. С. Вольмана, реформирование нотариата стало неизбежным следствием трансформации судебной системы Российской империи в середине XIX в., в контексте которой модернизация деятельности органов нотариальной части, существовавшей при судах не могла не произойти: сохранение ее прежнего состояния являлось несовместимым с новой концепцией российского судостроительства. При этом следует учитывать, что идея преобразования нотариальной части была вызвана, прежде всего, объективными факторами правовой и политической эволюции российской государственности.

¹ Шаповалова Л.Л. Институт нотариата в России: Историко-правовой аспект. С. 15.

² Историческая хроника российского нотариата. С. 183.

³ Объяснительная записка к проекту новой редакции Положения о нотариальной части. Приложение 4.

⁴ Там же. Приложение 5.

⁵ Мандельштам Л.Б. Учреждение нотариата и его организация // Журнал Министерства юстиции. 1899. № 4.

⁶ Фемелиди А. М. Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение 14 апреля 1866 г. С. 68–70.

⁷ Олейникова А.Г. История становления законодательства о нотариате в России. С. 18.

ЛОГИЧЕСКАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ ОБ АБСОЛЮТНОЙ ИСТИНЕ В БУДДИЙСКОЙ ФИЛОСОФИИ СРЕДИННОСТИ (МАДХЬЯМАКА)

С.Б. Бережной,

*преподаватель кафедры философии и гуманитарных
дисциплин Снежинского филиала ЮУрГУ*

Познание реальности, согласно учению Мадхьямаки, основывается на различении двух истин – абсолютной и «мирской». Этой двойственности соответствуют и различные виды бытия.

Основоположник Мадхьямаки, индийский философ Нагарджуна (I–II вв. н. э.) в своей работе «Шуньята саптати-карика» («70 строф о Шуньяте») говорит следующее:

«19 строфа: Бытие (bhāva) и не-бытие (abhāva) являются (вместе) одновременно (yugapar). Без не-бытия нет бытия. Они всегда вместе, их не существует по отдельности. 20 строфа: Без бытия нет не-бытия. (Бытие же) не возникает ни из самого себя (svatah), ни из (чего-то) другого (paratah). Таким образом, этого (бытия) не существует. А если нет никакого бытия (bhāva), то (соответственно) нет никакого не-бытия (т.к. не бытие есть просто отрицание бытия)»¹.

Почему бытие не возникает ни из самого себя, ни из чего-то другого? И почему для Нагарджуны столь очевидно следствие, из данного утверждения вытекающее – то, что бытие не существует?

Список русских соответствий термина «bhāva» таков: 1) становление, возникновение, 2) переход, 4) характер, нрав, 5) пристрастие, 6) взгляд, 7) смысл, 8) любовь, 9) вера, доверие, 10) чувство, 11) вещь, 12) разумный человек, 13) бытие, существование.

Если не торопиться «истолковывать» буддийские категории посредством их эквивалентов из западноевропейского понятийного аппарата...»², как это пытался делать Ф.И. Щербатской и делают многие современные буддологи, причем, подчас очень интересно, как, например, Г. Гюнтер в своем комментарии на «Королевскую песнь» буддийского поэта-философа Сарахи³, то сразу же возникает сомнение в возможности нахождения новоевропейских понятийных эквивалентов для многих буддийских терминов. Подразумевает ли столь ключевое для западной мысли понятие «бытие», хоть в «поэтическом», хоть в каком-либо ином смысле, одновременно: «вещь», «переход», «разумного человека», «любовь» и «доверие»? Можем ли мы сказать, что «бхава»

– это то, чем является феноменальный мир, мир процессов, явлений, вещей, причин и следствий? Не получается ли так, что говоря все это, мы теряем из вида все многообразие значений санскритского слова? Не получается ли так, что «бытие» от нас ускользает, в виду приблизительности и неадекватности перевода? Конечно, «бхава» – это мир процессов, явлений, вещей, столов, стульев, причин и явлений. Но, в то же время, «бхава» – это синоним «сансары», а «сансара» – это нечто большее, чем просто безликая категория «существование».

Оппозиция категории bhāva – категория svabhāva (что, как правило, переводят как «самосуществование», «самобытие»). Свабхава является синонимом Реальности как «не-рожденности», «несотворенности», «необусловленности причинно-следственной связью». Это – «из-себя-бытие». Нагарджуна говорит:

«Строфа 16. Если бы самобытие (svabhāva) было установлено, то не было бы зависимо-возникающих вещей. Если бы (эти вещи) были обусловлены, то как бы могло у них отсутствовать само-бытие? Ведь истинное бытие (sadbhāva) не исчезает (abhāva)!»⁴.

То есть, либо существуют вещи в качестве следствий неких причин, либо наличествует, царит самобытие, само по себе, изначально, вне причин «до» и вне следствий «после». Но далее:

«Строфа 67. Ничто не существует через силу самобытия (svabhāvena), но нет здесь и никакого не-бытия (abhāva). И бытие, и не-бытие, рожденные причинами и условиями (hetupratyaya) являются пустыми (śūnya)»⁵.

Оппоненты Мадхьямаки, на основании излишне поспешного прочтения подобного рода фрагментов, часто обвиняли её в том, что она отрицает существование внешних вещей, «я», но это не так. Читать тексты Нагарджуны и его последователей имеет смысл, зная о различении его школой: а) «существования» (бхава), б) «само-существования» (свабхава), в) «не-существования» (абхава), г) «не-само-существования» (нихсвабхава).

При этом, как уже было сказано, для мадхьямиков «то, что есть» предстает двояким

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

образом, как воспринимаемое в аспектах двух истин: высшей (парамартха) и условной (самврити).

«Парамартха-сатья» – «истина высшей цели», «истина высшего смысла», «самая высокая истина».

«Самврити-сатья» – «мирская истина». «Самврити» – «окутывание, затруднение, препятствие». «Самврити-сатья» – нереальная истина, истина кажимости. Это призрачная истина. Истина того, что мир «окутан», «покрыт» ложью.

Дхармы, то есть, элементарная основа бытия, то, из чего складывается всё существующее, существуют, но у них отсутствует само-существование, а так как с точки зрения высшей реальности (парамартха) существовать может лишь то, что обладает само-существованием (свабхава), то дхармы, существуя с точки зрения мирской истинности (самврити), не обладая само-существованием, с точки зрения высшей истинности (парамартха) не существуют вообще.

С точки зрения «самврити-истины» дхармы существуют, не обладая само-существованием (как миражи, игра теней, города в небе). С точки зрения абсолюта-парамартха они вообще не существуют.

Но Мадхьямака не отрицает существование внешних вещей, таких как стол, стул, горшок и т.п. в смысле условной истины (самврити), т.е. в таком смысле, в каком реалисты полагают эти вещи существующими. Разница в том, что с точки зрения реалиста стол или горшок действительно существуют, а с точки зрения представителя школы Мадхьямака они существуют, но не обладают само-существованием.

Современный последователь Нагарджуны Далай-лама XIV определяет понятия абсолютной и относительной истин следующим образом: «Если говорить кратко, то, в грубом приближении, абсолютная истина – это постижение высшей природы объекта познания безошибочно познающим субъектом, а относительная, или условная, истина – это постижение таким субъектом проявлений относительной природы объекта. Так пустота и истинные пресечения суть абсолютные истины, все же остальные – истины условные»⁶.

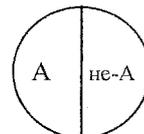
Почему Далай-лама говорит как об абсолютной истине: 1) об истине пустоты (шуньяты) и 2) о третьей Благородной Истине буддизма – истине пресечения страдания (духха-ниродха), объявляя все остальные истины истинами условными?

Почему истина пустоты (шуньяты) абсолютна?

Условная истина (самврити-сатья) – ис-

тина затемнения, омраченного взгляда, лжи. Согласно Мадхьямаке, на мир наброшена «тройная сеть», вынуждающая видеть воспринимаемого, воспринимаемое и сам акт восприятия. Всё проявляется, в силу этого, двойственным образом – через утверждение и отрицание: «я» и «не-я», субъект и объект, жизнь и смерть, существование и не существование, сансара и нирвана.

Мы располагаем, таким образом, логическим универсумом, состоящим из двух элементов: «А и В», где В = не-А. На схеме:



Такое состояние формулируется как закон «исключенного третьего». В высказывании, в любом высказывании, предикат утверждается или отрицается.

Сутры Праджняпарамиты, являющиеся текстуальной основой учения Нагарджуны, основываются однако на иной логике рассуждения:

«Ту Дхарму, которую проповедовал Так Приходящий, нельзя взять и нельзя проповедовать. Она не есть ни Дхарма, ни не-Дхарма»⁷.

Известны также «14 неразрешимых вопросов» (авьякрита-вастунни), по поводу которых Будда Шакьямуни хранил принципиальное молчание. Данные вопросы направлены на четыре предмета⁸: мир основа жизни (джива), тело и Будда (татхагата). Является ли мир 1) вечным, 2) не вечным, 3) вечным и не вечным, 4) не вечным и не-не вечным? Является ли мир 1) конечным, 2) бесконечным, 3) конечным и бесконечным, 4) бесконечным и не-бесконечным? Существует ли Татхагата 1) после смерти, 2) не существует, 3) существует и не существует, 4) не существует и не не-существует? Душа (основа жизни) и тело 1) тождественны, 2) не тождественны?

Как это понимать? Некоторые исследователи считают⁹, что Будда Шакьямуни «отрицательно относился к метафизике», очевидно, подозревая в нём «антиципатора» кантовских «антиномий чистого разума». Но кантовский «чистый разум» принципиально не способен постичь бесконечное и абсолютное. Суть позиции «молчания Будды» есть «мадхьяма праптипад» – срединный путь, срединная позиция между антиномических крайностей, ведущая дальше. Куда? К «настоящему Успокоению»: «...Нирвана представляет из себя Успокоение, т.е. не-применимость всего разнообразия обозначений и (не-существование) отдельных объектов. Это настоящее Успокоение»¹⁰.

Буддийская мысль, опирающаяся на иные, в сравнении с Кантом, данные о возможностях «чистого разума», на антиномиях не останавливается, а переходит к обсуждению проблематики «четырех пределов» (чатуш-коти).

Речь идет о том, что Абсолютная Истина не подчиняется закону исключенного третьего: А или не-А. Абсолютная Истина есть то, что никак не связано ни с утверждением А (где А, например, – существование), ни с отрицанием А, ни с отрицанием не-А. Поэтому, согласно Нагарджуне, необходим отказ от утверждения четырех крайних позиций, пределов в высказывании: 1) «А», 2) «не-А», 3) «А и не-А», 4) «не-А и не-не-А». Третья позиция «замыкается» на логическом универсуме из А и не-А, и поэтому отвергается. Четвертая позиция вводит некий дополнительный элемент, который отрицанием А и не-А, взятых вместе, утверждается.

Посмотрим на вышеприведенную схему: мы отказываемся от утверждения А (левая половинка круга), утверждения не-А (правая половинка круга), утверждения А и не-А вместе (весь круг), утверждения не (А и не-А) (пространство вне круга). То есть, **Абсолютная Истина, как Истина безусловная и неограниченная не может быть выражена ни одной из этих позиций-пределов по отдельности.** Любое «есть» может быть ограничено некоторым «нет» в границах тетралеммы «чатуш-коти».

С другой стороны, все четыре крайности, взятые в сумме, задают логический универсум, состоящий из бесчисленного множества элементов, в котором подразумевается возможность чего-угодно, любого элемента. В самом деле: это А, и не-А, и то и другое, взятое вместе, и любой третий элемент, не являющийся ни А, ни не-А, ни их сочетанием, вводимый через отрицание и А, и не-А. Третий элемент может быть каким-угодно. То есть, **таким образом задается неограниченный, «абсолютный» логический универсум. Вместо ограниченного построения двойственности, замкнутой в границах круга (если изображать графически), предстает пространство бесконечного чистого листа.** О четырех крайних суждениях, взятых в сумме, сказано Нагарджуной в 18 главе «Муламадхьямакакарикас» (8-я карика):

«Sarvam tathyam na vā tathyam tathyam cātathyameva sa naivātathyam naiva tathyame tad buddhānuūāsanam»⁸¹ («Все – истинно, не истинно, истинно и не-истинно, не-истинно и не-не-истинно. Такова проповедь Будды»).

Абсолютная истина утверждается через ис-

черпывание пределов мыслеконструирования. Исчерпывание осуществляется как на путях утверждения, так и отрицания. Она «вводится» через утверждение возможности пресечения страданий и, следовательно, возможности Освобождения от всех страданий, т.е. возможности обретения Абсолютного Блага, лишённого каких-либо условных характеристик. Но поскольку указание на Абсолютную Истину дается в рамках обусловленного двойственностью смысла (смысла ею отвергаемого), то второе выражение, указывающее на Абсолютную Истину, представляет её в аспекте **неутверждающего отрицания** всех обусловленных смыслов. И это есть Абсолютная Истина Шуньяты, ставящая точку в представлении Абсолютной Истины человеческому уму. Абсолютная Истина есть, но она не является **чем-то**, содержимым ума. Точка.

Точка является указанием на запредельное, «не-мирское», это некий «прокол» бытия, идеальный объект, не имеющий действительного соотношения, пространственной формы. «Аналог» её в арифметике – «ноль», не обслуживающий сам по себе потребностей «мирского» подсчета объектов, например, баранов в стаде или монет в кошельке, как это делают числа **натурального**, т.е., природного, ряда. И «ноль» в древнеиндийской математике обозначается как «шунья», что говорит само за себя.

Такова попытка ответа на вопрос: почему, согласно Мадхьямаке, истина шуньяты – абсолютна, также как и истина пресечения страданий. Все же остальные истины – условны, потому что излишни для указания на Абсолютную Истину, выраженного предельно ёмко и лаконично двумя положениями.

¹ Lindtner C. Nagarjuniana. Copenhagen, 1982. S. 74

² Щербатской Ф. И. Избранные труды по буддизму. М., 1988. С. 167

³ См.: Guenther H. V. The Royal Song of Saraha. Washington, 1969.

⁴ Lindtner C. Nagarjuniana. Copenhagen, 1982. S. 73

⁵ Там же. с. 88

⁶ Буддизм Тибета. 1991. С. 36

⁷ Алмазная сутра. Цит. по: Избранные Сутры Китайского Буддизма. 1999. С. 43

⁸ Например, см.: Csoma de koros. 1984. С. 138–139

⁹ Например, см.: Чаттерджи и Датта. 1994. С. 121–122

¹⁰ Чандракирти. Прасаннапада. гл. XXV. См.: Щербатской. 1988. С. 402

¹¹ Bibliotheca Buddhica IV. Mūlamadhyamakakārikās. St.-Pb., 1903. С. 369.

ПОНИМАНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВВ.

В.А. Борченко,

*соискатель кафедры теории и истории государства
и права Санкт-Петербургского университета профсоюзов*

В конце XIX – начале XX вв. в русской юридической литературе развернулась дискуссия о содержании понятия права собственности как в теоретико-правовом аспекте, так и в категориях гражданского права. Н. Варадинов, К. Победоносцев, П. Цитович рассматривали право собственности как абсолютное неограниченное господство лица над вещью. Ю. Гамбаров, К. Кавелин, В. Курдиновский, Д. Мейер определяли это понятие как право на более полного господства лица над вещью.

Ф. Будкевич, Н. Варадинов, К. Победоносцев выдвигали положение о том, что право собственности, как таковое, не может быть ограничено; оно по их мнению представляет собой нечто незыблемое, ограничению должно подлежать лишь право собственника, т.е. право конкретного субъекта. Оппонентами этой точки зрения выступали Е. Васильковский, Ю. Гамбаров, К. Кавелин, В. Курдиновский, Д. Мейер, по мнению которых право собственности является правом только благодаря его ограничениям. Без ограничений правомочий собственника в интересах как общества в целом, так и отдельных его членов, право собственности утратило бы свои функции и превратилось бы в произвол собственника по отношению ко всем остальным.

На этико-религиозном аспекте права собственности акцентировал внимание Е.В. Спекторский. По его мнению «собственность, оставаясь индивидуальной, должна получить характер не одностороннего, эгоистического самовластия лица над вещью с неограниченным правом пользования, не пользования и злоупотребления, сколько социальной функции»¹. В своей работе ученый особо отмечал, что христианство не отвергает собственность и выделял основные элементы в трактовке этого понятия христианской мыслью. Немаловажное значение проблеме права собственности отводил С.Л. Франк. Феномен собственности автор неразрывно связывал с институтом гражданского общества, усматривая в нем «оправдание и подлинное обоснование» частной собственности. В концепции С.Л. Франка

собственность не составляет абсолютное право личности и по своему содержанию не имеет значения абсолютной власти над определенной сферой благ, права по личному произволу «пользоваться вещами и злоупотреблять ими». Как всякое субъективное право, утверждал правовед, право собственности имеет лишь функциональное, служебное значение, есть форма, в которой осуществляется сотрудничество в служении. Собственник, указывал он, есть не абсолютный самодержец «божьей милостью» над своим имуществом. «Он есть как бы лишь уполномоченный – правда, несменяемый и достаточно прочно обеспеченный в своем положении – управитель вверенного ему достояния, которое онтологически, в последней своей основе, есть «Божье» достояние и верховный контроль над которым принадлежит общественному целому. В интересах осуществления необходимой в служении свободы и не стесненности личностей или вообще молекулярной ячейки, из сотрудничества которых складывается общественное единство, необходимо обеспечение за каждой из них сферы приуроченных к ней материальных благ или природной среды, в связи с которой может наиболее производительно развиваться их деятельность»².

По мнению Н.Н. Алексеева, естественно-правовые теории страдают преувеличением частного индивидуального отношения (между лицом и вещью) и не учитывают социального характера собственности. В русском праве само понятие собственности возникает не ранее XVIII в., до этого времени его заменяли понятия «владение» и «вотчина». Даже в период Империи не было четкого различия между правом владения и правом собственности. Способность присваивать вещи принадлежала не индивиду, а Богу и государству. Н.Н. Алексеев формулирует следующее обобщенное понятие собственности: «Собственность есть такое отношение между людьми, при котором праву собственника на господство и распоряжение над встречающимися в ограничении и не принадлежащими к высшим ценностям

предметами соответствует универсальная обязанность других людей терпеть власть собственника и не вмешиваться в ее определенные проявления»³.

Проанализировав основные подходы к пониманию права собственности в дореволюционной отечественной политико-правовой мысли, можно заключить, что особенностью интерпретации феномена собственности в рамках русской правовой традиции является превалирование этико-религиозного аспекта. Кроме того, находясь под сильным влиянием западной теории собственности, русская политико-правовая мысль трансформировала утилитарные мотивы, свойственные для

западной традиции в специфическую самобытную форму, характеризующую приоритетом коллективного интереса в отношениях владения, пользования и распоряжения социальными благами.

¹ Спекторский Е.В. Христианство и культура. Прага, 1925. С. 227.

² Франк С.Л. Духовные основы общества. Введение в социальную философию. М., 1992. С. 59.

³ Алексеев Н.Н. Собственность и социализм. Опыт обоснования социально-экономической программы евразийства. Париж, 1926. С. 18.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ (первая половина XIX в.)

Л.А. Брезицкая,

соискатель кафедры теории и истории государства и права Уральской академии государственной службы

1800–1850-е гг. стали периодом институционального оформления государственной гражданской службы как одного из важнейших институтов государственно-правовой системы России. Ее развитие было связано с рядом факторов политико-управленческого характера, которые позволяют определить принципиальные черты исследуемого процесса.

Государственная служба во всех ее видах (военная, гражданская, светская) выступала в качестве канала связи верховной власти с системой государственного управления, который позволял через государственных служащих обеспечить передачу монаршей воли к подданным через государственное управление различными сферами их жизнедеятельности. Принципиальным было то, что в основе определения системы государственной службы, ее управления, правового регулирования и кадровой политики лежала принадлежность верховенства власти в административной деятельности императору, которому, как указывал П.Е. Казанский, «подчинена в порядке верховного управления вся великая армия российского чиновничества, все вообще лица, состоящие на государственной и общественной службе»¹. Поэтому в данном контексте необходимо выделить прежде всего два взаимосвязанных аспекта – политический и социальный. Государственная служба была непосредственно связана с политикой и представляла «искусство управления государством – все то, что касается постановки перед государством определенных задач, указания способов разрешения этих задач и, естественно, самой деятельности государства по разрешению поставленных задач»². А это «искусство управления государством», в свою очередь требовало персонализации государственного управления, что собственно и составляло ее социальный характер, поскольку сами государственные служащие – от политической бюрократии до канцелярского служащего – выступали частью общества. При этом «чиновничество, составляя особую бюрократическую касту, проводило в жизнь все указания верховной власти»³.

В разрезе государственно-правового исследования государственной службы следует учитывать и то, что и сама государственная

служба как институт государственного управления выступает объектом политического воздействия верховной власти, составляющей юридической политики, которая рассматривается «как властно-управленческая деятельность, направленная на определение стратегии и тактики развития юридической сферы государственной деятельности и совершенствование институтов, связанных с государственным управлением, политико-территориальным устройством, определением системы взаимоотношений с подданными, а также с развитием механизмов издания и систематизации узаконений, преобразованиями в государственном управлении и государственной службе, судебной системе, совершенствованием правительственного надзора, организацией подготовки юристов и развитием правовой науки». При этом «государственная служба в юридической политике получает приоритетное значение: усилено внимание верховной власти к управлению и законодательной регламентации деятельности бюрократии, определению механизмов кадрового обеспечения, выработке требований, необходимых для поступления и продвижения по службе»⁴.

Кадровое обеспечение государственного управления отражало подходы верховной власти к ее кадровому обеспечению, которая прекрасно осознавала, что успехи в государственных преобразованиях неразрывно связаны с существенным улучшением организации и правового регулирования государственной службы, качественными изменениями в составе чиновничества, и институт государственной службы получил существенное развитие. Это было связано с тем, что с одной стороны сама государственная служба представляла собой институт государственной деятельности, связанный с управлением и правовым регулированием кадрового обеспечения учреждений центрального и местного управления государственными служащими, с другой – она персонифицировалась в конкретной личности определенных должностных лиц и представляла «юридическое отношение, возникающее для данного лица вследствие принятия им определенной государственной должности», как определял государственную службу

А.Д. Градовский⁵. В данном контексте сформировались и основные определения государственной службы. Так, например, известный государствовед и теоретик права Н.М. Коркунов рассматривал понятие службы государству в широком смысле слова как «всякую деятельность на пользу государству»⁶, но в тоже время он выделял само понятие государственной службы, как «деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда юридическая обязанность, хотя бы и добровольно принятая, но всегда обязанность»⁷ И.Е. Андреевский давал следующие определения государственной службы, причисляя ее к особой государственной деятельности, и писал, что это: «деятельность в государстве граждан, призываемых быть органами Верховной Государственной власти»⁸. Н.К. Нелидов рассматривал государственную службу как «совокупность отношений, возникающих между государством и лицами, которые являлись его служащими и проводили в жизнь волю государства»⁹.

При изучении государственной службы необходимо учитывать усложнение функций государства и развитие органов государственного управления, что оказывало влияние на повышение роли бюрократии в реализации политики верховной власти и государства. При этом процесс кадрового обеспечения государственного управления и, естественно, рост численности государственных служащих являлся естественным процессом развития политико-управленческого воздействия государственной власти на социальные процессы, что являлось характерным признаком государственного развития всех европейских государств. Так, в 1804–1857 гг. численность табельных чиновников увеличилась с 13 260 (5580 в центральных и 7680 в местных государственных учреждениях) до 86066, т.е. почти 6 раз при росте численности населения примерно в 2 раза, опережая прирост населения почти в три раза. Характерно и то, что Россия отставала в обеспечении государственными служащими управленческих структур и относительно численности подданных от европейских государств. Так, в России на 1 тыс. жителей приходилось 2 чиновника, а в Англии и Франции соответственно – 4,1 и 4,8¹⁰.

Иерархическая система распределения чиновничества по классным чином была заложена петровской «Табелью о рангах» 1722 г. Верхний уровень составляли государственные служащие, которых можно отнести к политической бюрократии и которые занимали наиболее высокие государственные должности. К ним относились чиновники первых пяти

классов – члены Государственного совета и министры (II–III классы), сенаторы (II–IV), генерал-губернаторы (II–III), директора министерских департаментов (III–IV), губернаторы, попечители учебных округов (IV), управляющие казенными палатами, председатели палат уголовного и гражданского судов, губернские предводители дворянства (V) и др., которые к середине 1850-х гг. включали 1830 чиновников (2,1 % от общей численности бюрократии) и была представлена дворянством. Средний уровень занимали чиновники VI–VIII классов, находящиеся преимущественно на должностях, на которых самостоятельно могли реализовать определенный круг полномочий – советники в центральных и губернских учреждениях, начальники отделений министерских департаментов, полицмейстеры, городничие и прочие чиновники, занимавшие часто самостоятельные должности, преимущественно исполнительного характера (к середине 1850-х гг. их было 12 150, 14,1 % от общей численности чиновничества). Большинство составляли чиновники IX–XIV классов (к середине 1850-х гг. 70446 служащих, 81,9 % от числа всех чиновников, имеющих классные чином¹¹.

Управление системой государственной службы в 1800–1850-е гг. претерпело определенные изменения. В 1722 г. при Сенате была создана Герольдмейстерская контора (22.10.1722–15.12.1763), а затем Герольдия при Сенате (15.12.1763–12.05.1848) для наблюдения за прохождением службы дворянами и чиновничеством. С разделением в 1832 г. Герольдии на три экспедиции 2-я экспедиция собирала формулярные списки состоящих на государственной службе классных чиновников по гражданскому ведомству, ведала производством чиновников в чином за выслугу лет по всем государственным учреждениям, выдачей патентов на чином, награждением чином при определении на службу в пограничные и отдаленные губернии, а также награждением орденом св. Владимира и др. 3-я экспедиция вела дела по определению, увольнению и перемещению чиновников, утверждение которых зависело от Сената; по определению чиновников в привилегированные губернии, которые утверждал император; ведала переводом из военных чином в гражданские и обратном, принятием в русское подданство поступивших на службу в России; подписанием докладов о кандидатах на председательские места гражданской и уголовной палат центральных губерний; вела списки пожалованных в чином по высочайшим повелениям, а также списки подсудимых. По мере усиления управленческого воздействия на государственную

службу со стороны I отделения Собственной е.и.в. канцелярии, а затем создания при нем Инспекторского департамента гражданского ведомства Герольдия начала утрачивать прежний объем полномочий, наблюдая лишь за законностью замещения должностей по дворянским выборам¹².

Усиление сосредоточения основных функций государственного управления в непосредственно подчиненном императору учреждении – Собственной е.и.в. канцелярии, о чем мы уже писали выше, определило все будущее ее вмешательство в управление государственной службой через посредство I отделения. Через последнее еще с 1816 г. начали проходить дела о наградах и повышениях по службе, с 1836 г. поступали сведения о службе молодых чиновников-дворян, а с 1842 г. велся список чиновников по гражданскому ведомству по формулярным спискам. 5 сентября 1846 г. при I отделении был образован Инспекторский департамент гражданского ведомства, которым в общем руководил управляющий канцелярией и I отделением (все должности замещались одним лицом – С.А. Танеевым), а непосредственно – директор в ранге товарища управляющего I отделением (в 1846–1852 гг. А.И. Ковальков, в 1853–1855 гг. М.В. Велинский). Департамент сосредоточил все отошедшие к нему Герольдии и ведал теми же вопросами (определением и увольнением всех классов чиновников, их чинопроизводством и т.д.), но решения принимались теперь по всем вопросам только императором, которому управляющий I отделением представлял составленные в департаменте «проекты высочайших приказов о производстве в гражданские чины и переменных в составе гражданских чинов». После утверждения указы передавались в Сенат для напечатания и сообщения по всем ведомствам. Делопроизводство велось по четырем экспедициям: 1-я – заведовала чинопроизводством по министерствам и готовила проекты приказов о производстве в чины; 2-я – вела чинопроизводство по губернским учреждениям; 3-я – ведала утверждением и переименованием в другие чины, назначениями и переводами по должностям, увольнением в отпуск, исключением из списков выбывающих из службы, рассматривала различные прошения гражданских чиновников и представления о помещении «бедных чиновников» в клиники и богоугодные заведения; 4-я – осуществляла учет гражданских чиновников (вела списки) и осуществляла надзор за личным составом гражданского ведомства (обнаруживала случаи отступления от правил прохождения гражданской службы, назначения сверх штата, определения на служ-

бу лиц, не имевших права на государственную службу). При этом заметим, что департамент был создан по образцу инспекторских департаментов Военного и Морского министерств и существовал до 1858 г., и дела были распределены по министерствам¹³.

Развитие законодательства о государственной службе также шло параллельно с развитием системы государственного управления и усилением бюрократического начала. Уже первое десятилетие XIX в. с начавшимися преобразованиями в государственно-правовой системе обострило проблему кадрового обеспечения государственной службы. **Важное значение имело и определение достаточно четких правовых основ гражданской государственной службы, что было связано с систематизацией законодательства и созданием свода законов Российской империи, в составе которого содержался «Устав о службе гражданской по определению от правительства и по выборам»¹⁴.** В его составе были консолидированы действующие к началу 1830-х гг. узаконения о гражданской службе (1700–1800 гг. – 158, 1800–1825 гг. – 363; 1825–1831 гг. – 332), а в качестве основы данного устава выступили Генеральный регламент 1720 г., Табель о рангах 1722 г. и др. Положения устава были распределены по пяти разделам: (1) Правила о принятии на гражданскую службу и определения к должности; (2) О производстве в чины; (3) Об общих правах и обязанностях гражданской службы; (4) Об увольнении в отпуск, от должностей и от службы; (5) Об актах или доказательствах служебного поведения.

25 июля 1834 г. было утверждено Николаем I Положение о порядке производства в чины по гражданской службе, внесшее ряд принципиальных изменений в ее организацию, его же указ от 20 ноября 1835 г. «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно» четко связал чины и должности. Так, например, должность председателя Государственного совета соответствовала I классу Табели о рангах, министра – II классу, товарища министра – III, директора департамента министерства и градоначальника – IV и т.д. Дальнейшие изменения в правовом регулировании государственной службы отразил Свод законов Российской империи 1842 г., а итог – издание 1857 г. В качестве принципов-условий поступления на гражданскую службу устанавливались возрастная, сословная и образовательная цензы, которые использовались в комплексе и отражали как начала рациональной организации государственной службы, так и сохранение ее сословных основ¹⁵.

В 1800–1850-е гг. была скоординирована

система чинов, и Табель гражданских чинов фактически состояла из 12 чинов: I класс – канцлер, а с 1830-х гг. – действительный тайный советник I класса; II – действительный тайный советник, III – тайный советник, IV – действительный статский советник, V – статский советник, VI – коллежский советник; VII – надворный советник, VIII – коллежский асессор, IX – титулярный советник, X – коллежский секретарь, XII – губернский секретарь, XIV – коллежский регистратор. Для достижения начального XIV класса лица, имевшие право на государственную службу, должны были пройти должность канцеляриста, за исключением получивших высшее образование. Канцеляристы подразделялись на четыре разряда в соответствии с происхождением и соответственно для каждого из них устанавливался срок нахождения в этой должности для получения класса коллежского регистратора. Постепенно была установлена и четкая зависимость получения чина от вида высшего учебного заведения, наличия ученой степени или «успехов в науках». На первое место было поставлено университетское образование, и получившие в российских университетах ученые степени поступают в гражданскую службу с присвоенными таковым степеням классными чинами. Определялось, что «ученые степени, открывающие путь ко вступлению в гражданскую службу, суть степени: 1) студента, 2) кандидата, 3) магистра и 4) доктора» и соответственно следовали чины: для студентов – XII, кандидатов – X, магистров – IX, докторов – VIII. Выпускники духовных заведений могли приниматься на гражданскую службу «по получении надлежащего увольнения от духовного начальства и с разрешения Правительствующего Сената» и делились в соответствии с тем, какие «выданные об успехах их аттестаты». Первый разряд составляли выпускники Духовных академий: «поступают в службу с чином, присвоенным званию магистра» – IX класс, а «наилучшими успехами» – в XII. Для привилегированных ведомственных учебных заведений Царскосельского (Александровского) лицея и Училища правоведения устанавливалось правило, что «окончившие установленный в оном курс наук, поступают в гражданскую службу с чином от 14-го до 9-го класса ... по мере успехов и благонаравия». Для Демидовского, Решельевского и Нежинского лицеев предписывалось, что «окончившие курс учения» в них «выпускаются по мере успехов и благонаравия с званием кандидатов или студентов» 12–14-го классов. Специальные правила устанавливались для учебных заведений, «коих воспитанники

определяются в особенные роды службы» (Академия художеств, медицинские, фармацевтические и ветеринарные учебные заведения, Главный педагогический институт и педагогические отделения при университетах, Горный кадетский корпус, Лесной институт, Московское дворцовое архитектурное училище, Константиновское межевое училище и др.). Сроки чинопроизводства в классных чинах также имели существенное влияние для повышения эффективности деятельности чиновничества. Производство по классам из XIV в XII, из последнего в X, а затем в IX устанавливалось по выслуге в три года, а из IX в VIII (в чин коллежского асессора) зависело от происхождения: срок выслуги составлял для поступивших на службу дворян 4 года, а для недворянских сословий (поскольку до 1845 г. чин давал потомственное дворянство) – 12 лет. Для получения VII чина класса (надворный советник), затем и VI (коллежский советник) требовалось 5 лет. Чин V класса – статский советник – требовал не только 4 лет службы в прежнем чине, но и прежних 10 лет службы «с ревностью и усердием» и подтвержденные письменным отзывом начальства «отличные заслуги», а также два года стажа в должности «советника, прокурора или начальника ... экспедиции» – в руководящей должности¹⁶.

Ряд существенных изменений в чинопроизводство внесло Положение о производстве в чины по гражданской службе 1834 г. Исключая из общей системы чинопроизводство в высшие чины (I–IV), которое в «уважение отличных заслуг и ревностной службы зависит единственно от высочайшего соизволения», оно вводило два вида производства – общее, «производство в чины вообще за усердие и похвальное отправление службы, начальством засвидетельствованное», и поощрительное «за отличия, состоявшие в каких-либо особенных подвигах и делах, на пользу службы совершенных, или доказавшие особенные труды и достоинства чиновника». Устанавливалось два срока прохождения службы, которое по-прежнему связывалось с сословным происхождением и уровнем полученного образования (высшее, среднее и низшее) лиц, претендующих на поступление в государственную службу. При этом имеющие высшее образование по-прежнему не подлежали прохождению службы канцелярским служителем и относились к первому, высшему разряду государственных служащих. Второй разряд составляли лица, имеющие среднее образование, и в зависимости от происхождения имели определенные сроки для получения первого классного чина: по-

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

томственные дворяне – 1 год; дети личных дворян, купцов I гильдии и священнослужителей – 2 года; детей приказнослужителей, художников и ученых – 4 года. Для третьего разряда канцелярских служителей с «низшим образованием» сроки были повышены и составляли: потомственным дворянам – 2 года, детям личных дворян, купцов I гильдии и детям лиц духовного звания – 4 года; детям приказнослужителей, художников и ученых – 6 лет; а детям купцов II и III гильдий, мещан и представителей податных сословий – 12 лет. Специальная система устанавливалась и для прохождения по чинам в зависимости от образования и успехов по службе¹⁷.

Итак, в 1800–1850-е гг. государственная гражданская служба получила свое оформление. Выступая как канал личностной персонализации управления, она имела собственную систему управления и правового регулирования.

¹ Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. Одесса, 1913. (М., 1999). С. 184

² См.: Стародубский Б.А. Общая политология. Основы теории политической жизни общества. Екатеринбург, 2000. С. 151.

³ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 24.

⁴ Кодан С.В. Юридическая политика Российской империи в 1800–1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург, 2005. С. 10–11, 13.

⁵ См.: Градовский А.Д. Начала русского государственно-

го права. СПб., 1881. С. 46.

⁶ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. – СПб., 1914. С.399.

⁷ Там же. С.400.

⁸ Андреевский И.Е. Русское государственное право. Т.1. – СПб., 1866. – С.466.

⁹ Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С.136.

¹⁰ См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). СПб., 2000. Т. 2. С. 261.

¹¹ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. 68–70; Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. С. 85–88.

¹² ПСЗ-1. Т. 27. № 20608; ПСЗ-2. Т. 7. № 5284, 5387; Т. 21. № 20401; Т. 23. № 22269; Любарская Т.Г. Сенат и его учреждения // Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 1. С. 107–109.

¹³ ПСЗ-2. Т. 21. № 20401; Т. 27. № 25944 (ст. 124); Т. 33. № 33261; Строев В.Н. Столетие Собственной его императорского величества канцелярии. СПб., 1912. С. 11–22; Витенберг Б.М. I отделение Собственной е.и.в. канцелярии // Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 1. С. 147–152.

¹⁴ См.: Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 3.

¹⁵ См. Свод законов Российской империи. Изд. 1832 г. СПб., 1832. Т. 3. Кн. 1; Положение о порядке производства в чины по гражданской службе // ПСЗ-2. Т. 9. № 7224; Свод законов Российской империи. СПб., 1857. Т.3. Кн. 1.

¹⁶ См.: Свод устава о службе по определению правительства // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 3. Кн. 1. Ст. 1–14, 143.

¹⁷ ПСЗ-2. Т. 9. № 7224.

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

О.В. Власкина,

*адъюнкт кафедры теории права и государства
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Этно-национальная неоднородность, неоднородность хозяйственно-экономического уклада, поистине гигантские территориальные масштабы территориальных образований, входящих в состав российской государственности, а так же политически унаследованные и объективно обусловленные «амбиции сверхдержавы» предопределяют особую значимость в условиях современной России принципа централизации государственной власти.

В этой связи следует отметить, что указанный принцип имеет особое значение и относится к основополагающим началам структурирования аппарата государственной власти в многонациональных государствах, в которых национально-территориальное деление является инструментом в решении национального вопроса. В таких государствах с федеративной формой государственного устройства или с унитарной, подразумевающей наличие территориальных автономий отношения между народами часто предполагают решение территориальных проблем. Это естественно, так как территория является своего рода материальной основой государственности и выступает некой гарантией на самостоятельную политическую и экономическую жизнь народа, который объективно стремится к политико-правовой организации и юридической оформленности. Успешное решение этого вопроса позволяет сохранить государственную целостность, а так же в определенной степени гарантирует благоприятную среду для товарообменных отношений на территории всего государства.

Обеспечение государственной целостности может осуществляться как в соответствии с принципами унитаризма, так и на основании принципов федерализма. Для России особое значение имеет второй вариант. Это обусловлено особенностью самого федерализма предполагающего определенную самостоятельность субъектов при сохранении государственной целостности.

Многонациональность и экономическая многоукладность России сочетают в себе и благо и опасность. Благо заключается во взаимообогащении культур и потенциальной мобильности экономики. Опасность – это

возможность прогресса центробежных устремлений. Совершенно очевидно, что сильная государственность должна стремиться к внутреннему единению как национальному, так и экономическому. Перевес в пользу благоприятной ситуации подразумевающей внутреннее единство может быть, по нашему мнению достигнут именно на основании принципа федерализма, в основе которого лежит баланс интересов частей и целого.

Характерными особенностями формирования и функционирования уникальной геосоциальной системы российской государственности предопределившими, в конечном счете, необходимость решения проблемы обеспечения национально-территориальной целостности на основании принципов федерализма являются следующие.

1. Значительные масштабы и расстояния, сочетание огромных по площади незаселенных территорий «окраин» с перенаселенными центральными регионами, различия, определяемые географическими, климатическими, ресурсно-сырьевыми факторами и т. д.

2. Промежуточное положение между европейскими и азиатскими центрами «Восток–Запад», «Север–Юг», ключевые позиции отдельных регионов в контроле над ресурсами, над стратегическими узлами и традиционными коммуникациями, предопределенность политического противостояния и взаимодействия.

3. Традиционная многонациональность населения, генезис, складывание и развитие, а в отдельных случаях ассимиляция или распад этносов и этнических объединений, наличие разнонаправленных и разнородных миграционных и колонизационных потоков, широкое комплексное взаимодействие этносов.

4. Культурная общность и в то же время несхожесть различных типов локальных цивилизаций, наличие в составе крупных этносов групп с различным культурно-цивилизационным кодом – поликонфессиональность.

5. Специфика хозяйственной системы, в рамках которой сочетаются различные экономические уклады, осуществляется региональное разделение труда, реализуются региональные торговые отношения.

6. Традиционно выделяется особая роль государства в организации социальной жизни и формировании сословного строя, закрепляется высокая степень централизации и профессионализации власти, определяются средства и методы реализации властных предписаний, принципы взаимодействия власти и подвластных ей субъектов¹.

Усиление государственного начала предполагает распространение регулятивно-охранительного воздействия государства на территориальные общности населения, его социальные слои и группы, формируя условия их жизнедеятельности. В осуществлении функции обеспечения национально-территориальной целостности, федеральный центр, должен выступать в роли гаранта равных возможностей и прав человека независимо от места его проживания, включая защиту частной собственности, социальную защиту малоимущих, обеспечение свободы передвижения, вероисповедания и национально-культурного развития, соблюдения общегосударственных социальных стандартов (образовательных, медицинских, экологических и пр.) в каждом регионе. За корректировку и реализацию такой политики в конкретных субъектах России должны отвечать региональные подразделения соответствующих общегосударственных законодательных и исполнительных органов. Важнейшими инструментами реализации рассматриваемой функции государства являются федеральные социальные фонды и социальные программы развития отдельных регионов.

К приоритетам Центра следует отнести определение целей и задач общегосударственной региональной политики; выработку единых правил поведения государства в сфере региональных отношений; формирование общей системы юридических гарантий, определение их уровней и механизмов реализации как в целом по стране, так и в отдельных субъектах; разработку законодательной базы для осуществления региональной политики государства; оказание помощи регионам в критических ситуациях.

Особенности реализации такой функции государства как обеспечение национально-территориальной целостности во многом зависит от особенностей данного конкретного государства. История России показывает, что любая сфера деятельности центральной власти должна иметь региональное наполнение, будь то экономика, социальная сфера, экология, безопасность граждан. Поэтому основным содержанием региональной политики в

России является обеспечение функционирования государства на основе принципа единства и разделения государственной власти.

Эффективность разрешения проблемы государственной целостности обусловлена гармоничным сочетанием публичных и корпоративных интересов. Применительно к проблеме разработки теоретической модели «сильного государства», следует выделить два полюса интересов, по сути определяющих целевые установки федерализма. Речь идет о централизации и децентрализации управленческих функций, связанных с правотворческими и правоприменительными процессами. По мнению диссертанта, есть много преимуществ в децентрализации принятия экономических и политических решений и перемещения этого процесса к региональным органам государственного управления. На относительно небольшой и однородной территории, с численностью населения обычно от 1 до 2,5 млн, региональные органы государственного управления ближе к людям, которыми управляют, их действия более очевидны, людям легче их контролировать, а политику этих органов легче адаптировать к местным условиям, проще определить, что необходимо предпринять, и проследить за выполнением решений. При развитии нового демократического государства это кажется большим преимуществом как в политическом, так и в экономическом отношении².

Таким образом, жесткая властная концентрация в едином центре сковывает процессы государственного функционирования, так как предполагает длительную передачу управленческих решений по вертикали. В конечном счете возникает необходимость предоставления определенной автономии государственным органам в принятии управленческих решений на местах, что предопределяется как лучшей ориентацией в конкретно сложившейся обстановке, так и оперативностью в разрешении конкретных задач.

¹ Сальников П.П. Историко-политические и теоретико-правовые основания структурирования и функционирования аппарата государственной власти России: Дисс. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 116.

² Пиценко А.И., Сальников П.П., Шумков Д.В. Политико-правовой механизм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти и государственный суверенитет: Монография / Под общ. ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. С. 113.

ИНТЕГРАЦИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СИБИРСКОГО СЕВЕРА В ПОЛИТИКО-ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИИ В 1800–1850-Е ГГ.

Е.Г. Возрожденный,

*соискатель кафедры теории и истории государства и
права Уральской академии государственной службы*

В 1800–1850-е гг. продолжился процесс использования сословной стратификации в реализации государственного режима. Самодержавие, империя и подданство как отражение элементов российской государственности отчетливо просматриваются в качестве объектов политического и организационно-правового воздействия со стороны императоров Александра I и Николая I. В этом отношении о периоде 1800–1850-х гг. можно говорить как о времени, когда абсолютистско-имперская форма государства, отражая сущность государства и его сословный тип, в политике верховной власти получает достаточно четкое выражение с точки зрения оформления механизмов реализации государственной власти, показывает ее роль в политической системе, архитектуру организации, юридико-технологические приемы управления многонациональным государством и отражение в сословном режиме способов и методов управления обществом. В условиях сословного типа политико-правовой системы в России, при котором «каждый является субъектом права и субъектом государства именно в качестве члена определенного сословия», а «внутрисословное равенство людей в их правосубъектности и государствовсубъектности сочетается с межсословным неравенством – неравенством государственно-правовых статусов разных сословий и их членов»¹, определение места и роли подданного в системе связей с государством выступало в качестве важного инструмента обеспечения управления обществом, реализации авторитарного политико-правового режима в Российской империи. Определение сословной стратификации населения и поддержание ее на законодательном уровне отражало социальный вектор юридической политики Российского государства в 1800–1850-е гг. и выступало в качестве инструмента реализации авторитарного политического режима. Это было связано с тем, что политика государства, направленная на управление социальными процессами, жизнедеятельностью общества, в качестве объекта управления воздействует на индивида, придавая ему политико-правовое (юридическое) бытие – статусные рамки (права и обязанности) че-

рез установление определенной связи с государством. Такими рамками сословной иерархии и пользовалось Российское государство в сословной стратификации подданных. В свою очередь само сословное законодательство строилось на определенных началах деления общества на обособленные в социально-экономическом и правовом положении группы населения с различным статусом (привилегированные и непривилегированные); детальной регламентации сфер правоспособности каждого сословия; особого порядка применения положения в сословной иерархии и передачи сословного статуса по наследству, а также зависимости получения привилегий от «верховой власти» и государственной службы; наличия института лишения (ограничения) прав состояния за совершение преступлений политического и уголовного характера, а также проступков, влекущих исправительные наказания. Сословия в России выражали политико-юридическую связь между обособленными социальными группами и государством, которая заключалась в определении особого правового статуса каждой из них, передаваемого по наследству. Такие группы и являлись «сословием», а принадлежность к каждой из них характеризовалась наличием строго определенных прав и обязанностей в экономической, политической, социальной, юрисдикционной сферах, что определяло конкретный статус – «состояние»².

В России сословия стали формироваться еще в X–XI вв. и с начала XVII в. наметилась тенденция к консолидации социальных групп в сословия, что стимулировалось государством и оформлялось правом. Соборное уложение 1649 г. явилось важным рубежом в развитии сословного строя в России. Процесс образования сословий в XVIII в. пошел более быстрыми темпами под влиянием сословного строя, существовавшего в XVIII веке в странах Западной Европы, и в условиях строительства Петром I «регулярного государства» начинает определяться сословная стратификация населения. Екатерина II Жалованными грамотами дворянству и городам 1785 г. пыталась создать сословия, не только по форме, но и по духу сходные с западноевропейскими сословия-

ми, сами грамоты стали подведением первого этапа развития сословного законодательства. К началу XVIII в. сословный принцип получил колоссальное государственное значение, став основным средством реализации политико-правового режима, пронизывающим всю систему государственного управления и правового регулирования статуса российских подданных.

В начале XIX в. сословное законодательство образовало подотрасль государственного права, регламентирующую социальную организацию населения в стране, положение сословий в социальной структуре общества. Вместе с тем, были определены лишь общие основы правового положения населения, отдельные сферы регулирования законодательного статуса сословных групп³. В 1800–1850-е гг. сословное законодательство получает дальнейшее развитие – детализируется, дополняется, а затем получает систематизированную форму. Управление социальными процессами через «законодательный каркас» сословных узаконений обеспечивало политическую стабильность. Это было связано как с активным использованием «прав состояния» в реализации политического режима, так и с необходимостью четкого определения места личности и ее статуса в системе сословного права. Это нашло выражение как в привлечении источников сословного законодательства второй половины XVII–XVIII вв., так и в активной законодательской деятельности государства в этом отношении. Источниками сословного законодательства России первой половины XIX в. явились различные по форме, содержанию и степени обобщения правовой информации законодательные акты. Если для регулирования правового статуса сословий в XVIII в. издавались акты по общему институциональному оформлению каждого из них, то для первой половины XIX в. уже характерна детализация прав и обязанностей, внесение изменений и восполнение пробелов в законодательстве о сословиях. Это нашло отражение в интенсивности законодательной деятельности в данной сфере. Если из изданных в 1649–1700 гг. узаконений сохранили силу к середине XIX в. всего 15 узаконений, а из изданных в 1701–1800 – 301; то в 1801–1850 гг. последовало 1153 узаконения, имевших отношение к сословному статусу населения. Всего же действовало к середине 1850-х гг. в этой сфере правового регулирования около 1,5 тыс. законодательных актов⁴.

В сословной стратификации обозначилась и проблема определения статуса коренного населения колонизируемых территорий. Эта

линия в юридической политике Российского государства, наметившаяся в XVIII в., в 1800–1850-е гг. получила достаточно четкие очертания в определении сословного статуса этой категории подданных. Продвигаясь на Восток, Российское государство сталкивалось с различными племенами, населявшими приуральские и зауральские территории. Наиболее успешно проблемы включения коренного населения были решены Сибирской реформой 1819–1822 гг., в ходе которой была проведена кодификация регионального законодательства, нормативное урегулирование положения коренного населения Сибири. Сибирская кодификация, связанная с деятельностью М.М. Сперанского, положила начало определению сословного статуса коренных народов в России. Ее положения были распространены и на другие народы России. Создание пакета законов, определяющих правовой статус такого обширнейшего региона, как Сибирь, вполне вписывалось в идеи формирования в условиях многонационального государства такой правовой системы, при которой общеимперское законодательство и местные узаконения имели необходимую степень согласованности. При этом не исключалось также и использование родоплеменных социальных институтов и обычаев в тех регионах, народы которых вообще не имели достаточно развитой политико-правовой системы, что было характерно как для Сибири, так и других регионов Российской Империи⁵.

22 июля 1822 г. Александр I утвердил комплекс законодательных актов реформы: Учреждение для управления Сибирских губерний, Устав об управлении инородцев, Устав о сибирских киргизах и др. Характерно, что в системе актов Сибирской реформы Уставы о правовом положении коренного населения были поставлены на второе место после Учреждения, содержащего нормы государственного права. Давая понятие инородцев («под именами инородных разумеются все племена обывателей не российского происхождения, обитающие в Сибири»), Учреждение делило их по «образу... жизни на три разряда: 1) оседлые инородцы, т.е. «которые имеют постоянную оседлость, хлебопашество и живут деревнями», 2) кочевые инородцы, т.е. «которые имеют оседлость пока и постоянную, но по времени года переменяемую и не живут деревнями»; 3) бродячие инородцы, т.е. «которые, не имея никакой оседлости, переходят с одного места на другое по лесам и рекам, по их звероловному и рыбному промыслу отдельными родами или семействами». Исходя из этой градации определялся и администра-

тивный механизм управления инородцами – на оседлых распространялось общее волостное управление; кочевые имели «свое родовое управление»; бродячие «по роду их жизни не имеют собственно никакого внутреннего управления, кроме семейного». Учреждение для управления Сибирских губерний 1822 г. определило положения и создало нормативную базу для интеграции родоплеменного управления в государственную региональную систему управления России. Этот акт, закрепивший государственно-правовую основу статуса Сибири как обособленного региона Российской империи, прописал основы управления и законодательного статуса сибирского коренного населения. Вместе с тем Сибирская реформа не ограничивалась лишь общими положениями Учреждения. Следующим «уровнем определения» взаимоотношений государства и коренных народов стал своеобразный «кодекс» коренного населения – Устав об управлении инородцев. Он явился своего рода кодексом, определившим правовой статус коренного населения сибирских губерний в составе Российской Империи⁶. Его отличал высокий уровень законодательной техники, продуманная структура, ориентированность на конкретные сложившиеся интеграции сибирских коренных народов с их системой родового управления и социальной регуляцией жизни в политико-юридическую систему России. Устав строился на следующих принципах: придание сибирскому коренному населению сословного статуса с определением прав и обязанностей как со стороны инородцев, так и государства; включение родовой организации управления в государственную административно-управленческую систему управления Сибирью с согласованием и распределением компетенции между сибирской администрацией и родовой системой управления; сохранение обычно-правовой регуляции общественных отношений в юрисдикционной деятельности по гражданским делам и некоторым преступлениям; поощрение оседлого образа жизни и принятие христианства с сохранением и правовым обеспечением веротерпимости; приравнивание правового положения коренного населения к русскому с одновременным предоставлением ряда льгот в повинностях; развитие свободной торговли с местным коренным населением с одновременным введением ограничений по ввозу спиртных напитков и табака; урегулирование налоговых отношений с установлением соответствующей четкой их правовой регламентации; оказание государством помощи в снабжении необходимыми припасами (оружием, порохом, снастями) и предоставление

помощи продовольствием во время неудачных промыслов. Принципиальным моментом при создании устава была опора на родовую систему управления и обычное право как наиболее понятные и доступные для восприятия коренного населения, что обеспечивало своего рода миссионерскую функцию российского законодательства по отношению к обычному праву сибирских народов. Устав об управлении инородцев включал 372 параграфа, распределенных по 4 частям. На первое место были поставлены «права инородцев» (гл. 1–9, §§ 1–80). Две части регулировали организацию и правовой статус инородческого управления (ч. 2 – «Состав управления инородцами», гл. 1–10, §§ 81–1167; ч. 3 – «Наказ управлениями инородцами», гл. 1–12, §§ 168–295). Завершали Устав положения «О порядке сборов податей и повинностей с инородцев» (ч. 3, гл. 1–12, §§ 296–372). Не останавливаясь подробно на содержании Устава об управлении инородцев 1822 г., отметим, что он подвел итог формированию и развитию законодательства о коренном населении Сибири в XVII – начале XIX вв. Он не только свел в единый акт изданные ранее узаконения, но и значительно расширил и конкретизировал правовой статус сибирских инородцев, включив их в сословную и государственно-управленческую структуру государства, законодательно определив права и обязанности в различных сферах жизни, согласовал действие российского законодательства и обычного права. Отработанные подходы составили основу для регулирования положения коренных народов на других территориях Российской Империи⁷.

Сословная структура российских подданных получила вторичное, более четкое и детализированное юридическое оформление в 1800–1820-е гг. с изданием Свода законов Российской империи 1832 г., в 9 томе которого (Свод законов о состояниях) были консолидированы узаконения о сословиях. Последующие издания свода в 1842 и 1857 гг. отражали изменения в действующем сословном законодательстве, а Законы о состояниях издания 1857 г. подвели итоги законодательного оформления сословной структуры российского общества за два столетия его развития. Одновременно это способствовало оформлению правового статуса российских подданных⁸. Законодательство определяло четыре главных сословия – дворяне, духовенство, городские обыватели (городское сословие) и сельские обыватели (крестьяне), но при этом сами сословия не составляли единого целого, а подразделялись на разряды с различным правовым положением. Не останавливаясь в данной статье на сослов-

ной структуре общества по Своду законов о состояниях, отметим, что в особый раздел сословного законодательства («О состояниях инородцев») вошли нормы, регулирующие положение местных народов отдельных регионов страны – Сибири, Севера, Астраханской и Ставропольской губерний (ст. 1208–1811). В определенной степени в нем соединились различные уровни регулирования общественных отношений в национальных районах, обусловленные как введением норм общероссийского законодательства, так и сохранением национальных особенностей жизни, управления, положений обычного права (ст. 1208). В особую группу были выделены сибирские инородцы (ст. 1209–1258), сибирские киргизы (ст. 1259–1286), самоеды Архангельской губернии (ст. 1316–1325), нагайцы (ст. 1316–1325), калмыки (ст. 1326–1364) и евреи (ст. 1365–1511). Основными принципами определения сословного статуса местного населения были: учет этнических факторов и законодательства, принятие христианства, оседлый образ жизни, занятия как традиционными промыслами – скотоводством и торговлей, так и хлебопашеством. В общих правах оно приравнивалось к крестьянам, но имело и ряд льгот – освобождалось от рекрутской повинности, ряда пошлин и сборов и др. При оседлом образе жизни и принятии христианства разрешалось вступать в сословие государственных крестьян и мещан, записываться в гильдии «без всякого ограничения и стеснения и ... всегдашнюю свободу от рекрутства», могло быть получено и дворянство на обоих основаниях (пожалованием или службой)⁹.

Важной проблемой являлся и вопрос о соотношении общеимперского законодательства и местных традиционных регуляций коренного населения Сибири, интегрируемого в состав имперских подданных. Характерной чертой было то, как подчеркивал Н.М. Коркунов, что «для объяснения обязательности обычного права прибегали к учению о признании силы обычая законодателем. Утверждали, что обычай получает обязательную силу лишь под условием согласия на то законодательной власти...»¹⁰. Это был общий для России и Европы подход, на практику которого, сложившуюся в средневековой Западной Европе по поводу сосуществования обычаев и законов, обращает внимание В.Г. Графский, указывая на то, что осуществлялось «признание и поощрение официальной судебной и административной практикой использования местных правовых обычаев для восполнения недостающих установлений в законах страны»¹¹. В русле этих тенденций развивалось «сосуществование» зако-

нодательства и обычного права и в Российской империи, но с учетом особенностей, связанных с наличием в сложившейся российской правовой системе двух уровней позитивного права и соответствующего им законодательства – общего и местного, которым и соответствовал надлежащий подуровень обычного права. При этом следует учитывать и то, что традиционные регуляции имели непосредственную связь с населением, проживающим на определенной территории, и, естественно, с соответствующим уровнем законодательства. Обычное право, например в центральной России (внутренних губерниях), выступало в качестве нормативно-регулятивного подуровня, связанного с действием так называемого «общего законодательства», действующего в отношении русского населения в их пределах, а в национальных регионах – местных узаконений – и имело отношение к народам, находившимся и пришедшим в состав российских подданных¹². Необходимо отметить, что в юридической политике Российского государства отводилось важное место как механизмам учета традиционных регуляций в юрисдикционной деятельности российской власти и ее учреждений на территориях с родовой организацией жизнедеятельности коренных народов, так и внедрению положений российского права в обычное право через взаимодействие общеимперского и традиционного права. При этом решались задачи поддержания единого политико-правового пространства и, в определенной мере, задачи выравнивания правового развития отдельных народов, которые ранее не имели традиций государственной самостоятельности, через явление, получившее в юридической антропологии название «правовой колонизации» («правовой аккультурации»). Из предложенных моделей правовой аккультурации российский вариант соотношения обычного и общегосударственного права входит в схему, сочетающую сотрудничество и интеграцию¹³. Это достаточно четко просматривается в решении проблем соотношения законодательства и обычного права, что было закреплено в Уставе о сибирских инородцах от 22 июля 1822 г., проект которого подготовили в ходе Сибирской реформы 1819–1822 гг. М.М. Сперанский и Г.С. Батеньков. Определяя в главе «Общие права инородцев» основы правового статуса сибирских коренных народов, устав оговаривал, что инородцы «кочующие управляются по степным законам и обычаям, каждому племени свойственным». Изъятие составляли только тяжкие преступления. «В уголовных только преступлениях кочующие судятся в присутственных местах и по общим го-

сударственным установлениям... Уголовными делами относительно инородцев почитать: 1) возмущение; 2) намеренное убийство; 3) грабеж и насилие; 4) делание ложной монеты и вообще похищение казенного и общественного имущества. Все же прочие дела, не выключая и кражу, пока нравы их образованием не умягчатся, считать исковыми». И только «в проступках в российских городах и селениях разбираются они местною полициею на основании общих положений». Вопросам соотношения законодательства и обычного права была посвящена специальная глава «О законах и обычаях». Ее положения определяли, что «все кочующие и бродячие инородцы ... управляются по их собственным степным законам и обычаям», и поэтому предполагалось собрать обычаи, проработать их в специальных комитетах и, после их санкционирования властью, издать сборники обычного права. Подчеркивалось и то, что «степные законы имеют быть напечатаны на российском языке и, если можно, на языках тех самых племен, до коих оные относятся, или на языке, с употребляемым ими сходственным». Также оговаривалось, что «законы сии и российскими присутственными местами приемлются в основание в суждениях о делах кочующих и бродячих инородцев» и «недостаток в степных законах при решении дел дополняется российскими узаконениями»¹⁴.

Это общее санкционирование применения обычаев в отношении сибирских коренных народов было распространено и на другие народы национальных регионов Российской империи. Предпринимались и попытки кодификации обычного права. При этом заметим, что интеграция обычного права в систему права и законодательства Российской империи не только способствовала внутривластной стабилизации в национальных регионах, но и в целом через его определенные коррективы и влияние общегосударственного права на традиционные регуляции содействовала развитию отдельных народов с родовой системой управления и традиционными регуляциями¹⁵.

Итак, интеграция сибирского коренного населения имела важное значение в механизмах реализации политики государственной власти. Сословная стратификация использовалась в государственной политике для определения места и роли подданных в системе политико-право-

вых связей с государством через установление прав, обязанностей и привилегий для отдельных категорий населения. В условиях сословного типа политико-правовой системы в России определение места и роли подданного выступало в качестве важного инструмента обеспечения управления обществом.

¹ Нерсисян В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 244.

² В российской юридической литературе XIX – начала XX вв. четкого определения сословий не было. Чаще термин обозначался таким образом: «Обыкновенно термином “сословие” обозначают отдельную группу подданных, своим юридическим положением каким-либо определенным образом отличающихся от остального населения, причем отличия эти передаются по наследству» (Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т.1.). См.: Ключевский В.О. История сословий в России. Мн., 2004. С. 3–18.

³ См.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1875. Т. 1. С. 22–48; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1908. Т. 1. С. 271–276; Лазаревский Н.И. Лекции... С. 83–96.

⁴ Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. 9. Законы о состояниях.

⁵ См.: Дамешек Л.М., Кузнецов А.С. Сибирская реформа 1822 г. // Очерки истории Сибири. Иркутск, 1973. Вып. 3. С. 116–146; Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX–XX вв.). Иркутск, 1986. С. 46–61; Вагин В. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского с 1819 по 1822 год. СПб., 1872. Т. 1–2; Кодан С.В. М.М. Сперанский и кодификация Сибирского законодательства. // Политика самодержавия в Сибири XIX – начала XX века. Иркутск, 1988. С. 114–123; Дамешек И.Л. Сибирская административная реформа 1822 г. // Байкальская научная школа: проблемы региональной истории. Иркутск, 1994. Ч.1. С. 164–167; Дамешек Л.М. «Сибирские инородцы» в имперской стратегии власти XVIII – начала XX вв. // Сибирь на этапе становления индустриального общества в России. (XIX – начало XX вв.). Новосибирск, 2002. С. 105–107.

⁶ ПСЗ-1. Т. 38. № 38126. См. также: Сословно-правовое положение и административное устройство коренных народов Северо-Западной Сибири (конец XVIII – начало XX века). Сб. актов и док. Тюмень, 1999; Сборник нормативных актов по конституционному праву Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. Т. 5. С. 296–315.

⁷ См.: Леонтович Ф.И. К истории права русских инородцев. Калмыцкое право. Одесса, 1880. Ч.1; Кодан С.В. Российское государство и коренные народы: исторический опыт правового регулирования. // Росс. юрид. журнал. 1993. № 2; Дамешек И.Л. Сибирь в системе имперского регионализма (компаративистское исследование окраинной политики России в первой половине XIX в.). Иркутск, 2002.

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

С. 146–154; Сперанский М.М.: Сибирский вариант имперского регионализма. Иркутск, 2003. С. 64–78.

⁸ Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. 9. Законы о состояниях. Хронолог. указатель. С. 11–44.

⁹ Свод законов о состояниях. Изд. 1857 г. Разд. 5. Ст. 365–1511.

¹⁰ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 350–351.

¹¹ Графский В.Г. Всеобщая история государства и права. Уч. для вузов. М., 2000. С. 308

¹² См.: Александров В.А. Обычное право крепостной де-

ревни России. XVIII – начало XIX в. М., 1984.

¹³ См.: Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999. С. 192–196; Ковлер А.И. Антропология права. М., 2002. С. 245–249.

¹⁴ ПСЗ-1. Т. 38. № 29156. Гл. VIII. § 35–37, 68–72.

¹⁵ См.: Нольде А.Е. К истории составления проекта «Свода степных законов кочевых инородцев Восточной Сибири». // Сергею Федоровичу Платонову – ученики и почитатели. Сб. статей. СПб., 1911. С. 502–521; Леонтович Ф.И. К истории права русских инородцев. Одесса, 1880. Ч. 1. С. 3–12.

ЭКСТРЕМИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ВНЕШНЯЯ ФОРМА СЕПАРАТИСТСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНОЙ АНАЛИЗ

Н.В. Волков,

*заместитель начальника оперативно-розыскного бюро
Главного управления МВД России по Северо-Западному
федеральному округу, соискатель кафедры теории пра-
ва и государства Санкт-Петербургского университета
МВД России*

Юридическая оценка сепаратизма позволяет говорить о нем как об определенной целенаправленной форме юридически значимой деятельности, поведении подпадающем под правовое регулирование. При этом следует иметь в виду, что реализация национально-культурных и религиозных интересов этнических общностей проживающих в пределах конкретного государства, в том числе и решение вопросов связанных с территориальным обособлением, может осуществляться как правовыми, так и противоправными средствами и методами.

К правовым средствам относятся такие как выборы представителей соответствующей этнической группы в органы местного самоуправления и в органы государственной власти, местный референдум, проводимый по вопросам организации быта, национально-культурного развития и т.д., референдум по вопросу сецессии, реализация принципов национально-культурной автономии и т.п.

Наряду с правовыми средствами этнического и конфессионального самоопределения (в том числе подразумевающего сецессию) существуют средства и методы, носящие противоправный характер, именно эту противоправную деятельность, направленную на, выход из-под юрисдикции суверенного государственного образования, по мнению автора, следует интерпретировать как сепаратизм.

При этом идеологическое обоснование сепаратистской деятельности может осуществляться посредством апеллирования к традиционным для соответствующей социальной среды духовно-религиозным ценностям или к национальному самосознанию определенной этнической группы, к так называемой «национальной» идеологии, которая, в данном случае представляет собой ни что иное как подборку идеологических положений, отражающих экономические интересы национальных элит. Эти идеологические установки, по точному замечанию В.Л. Тишкова, как правило, выражаются «в активной агитации за «нацио-

нальное возрождение», под которым подразумевается обычно возврат к некоей утраченной норме, будь то «историческая территория», «справедливые границы», «гармония с природой», «душа и память народа», «вековые традиции», «народная религия» и подобные сочиненные археологами, историками, этнографами, писателями и журналистами мифы. Национализм склонен идеализировать прошлое своего народа как цепь славных деяний и великих культурных достижений, а также страданий и несправедливостей, совершенных по отношению к нему другими народами. Происходившие и происходящие повсеместно в мире процессы колонизации территорий, экспансии государств, захватнических войн, культурного взаимодействия, в том числе в форме ассимиляции или интеграции культур, трактуются этническими предпринимателями как злонамеренные действия одного народа («захватчика», «колонизатора») по отношению к другим. В России таким народом представляются русские»¹.

Оставаясь неизменным по идеологическому содержанию и противоправным по смыслу и юридической оценке сепаратизм может осуществляться в разных формах. Причем противоправная и антиобщественная природа данного явления, позволяет охарактеризовать деятельностьные формы его реализации как экстремистские (от лат. *extremus* – крайний), так как сам фактор противоправности той или иной поведенческой формы подразумевает «крайность» методов и способов достижения постулируемых целевых установок. Характерной чертой экстремистских форм сепаратизма являются методы и способы, носящие характер уголовно наказуемых деяний: возбуждение национальной, расовой, или религиозной вражды (ст. 282 УК РФ); организация массовых беспорядков (ч. 1 ст. 212 УК РФ); захват заложников (ст. 206 УК РФ); насильственный захват или насильственное удержание власти (ст. 278); действия, направленные на насильственное изменение конституционного строя

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

(ст. 278 УК РФ), вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ), широкий круг преступлений против жизни и здоровья и т. д. При этом наибольшую социальную опасность представляют акции экстремистских организаций осуществляемые в форме террористических актов (ст. 205 УК РФ), а также развязываемые ими «войны за независимость» и различного рода «национально-освободительные движения» нередко оборачивающиеся для представителей наций отличных от тех к которым принадлежат «борцы за независимость» геноцидом (ст. 357 УК РФ).

В современном мире целью экстремистской деятельности чаще всего выступает политико-территориальное обособление. Именно интенция к «своей» обособленной территории, являющейся материальной основой жизнедеятельности социальной общности характеризует сущность современных экстремистских движений. Это дает основания охарактеризовать большинство из них как сепаратистские. Таким образом, сепаратизм и его экстремистские проявления имеют своей целью достижение территориальной независимости, т.е. по сути государственного суверенитета, для конкретно-определенной этнической или религиозной общности. Причем достижение этой цели осуществляется вопреки интересам других этнических и конфессиональных групп.

Экстремизм как сложный политико-правовой феномен может носить различную идеологическую окраску. Прежде всего, выделяют этнический и религиозный экстремизм.

Идеология, пропагандирующая национальный экстремизм, исходит из искаженной интерпретации права наций на самоопределение. При этом условиями, способствующими прогрессу экстремистских тенденций в ряде национальных субъектов современной России являются следующие.

Во-первых, преобладание титульной национальности в населении рассматриваемого региона и опережающие темпы естественного прироста этой национальности, по сравнению с «некоренным» русским населением.

Во-вторых, низкая степень русифицированности «титульной» национальности.

В-третьих, наличие у «титульной» национальности традиций собственной государственности и конфронтационных отношений с Россией в прошлом.

В-четвертых, быстрые темпы роста уровня образования представителей титульной национальности (формирование националь-

ной интеллигенции, национальных идеологов и лидеров)².

В отличие от этнического, религиозный экстремизм предопределяется идеологическими (религиозными) установками на создание независимого теократического государства, или же территориальной автономии по конфессиональному принципу (например, исламское движение «Братья-мусульмане» в странах Ближнего Востока, религиозная секта «Аум Синрекё» в Японии, протестантская «ультра» в Северной Ирландии и пр.).

В последние годы, в Российской Федерации значительно актуализировалась проблема исламского экстремизма. Связано это как с *внутренними факторами*, породившими политическую нестабильность и сепаратистские тенденции в регионах, где ислам традиционно является доминирующей религией (юридическая суверенизация национальных субъектов федерации, экономическая нестабильность, проблема занятости, резкое падение уровня жизни, идеологический вакуум и т.д.), так и с *внешним воздействием* со стороны государств и организаций политической ситуации на территории всей России и в отдельных ее регионах.

Деструктивная роль экстремистских проявлений национально-этнического и религиозного сепаратизма определяется тем, что последние, часто являются решающими факторами в разжигании межэтнических и межрелигиозных конфликтов.

В этом смысле межэтнический (межрелигиозный) конфликт является крайней формой острых противоречий между людьми разных национальностей (разной конфессиональной принадлежности), коренящихся в объективных закономерностях экономического, исторического и политического характера. При этом одной из таких закономерностей, является обусловленность нормального развития культурной общности (этнической или религиозной) материальными факторами к числу которых, прежде всего, относится обособленная территория. Поэтому «предметом межнационального конфликта, с точки зрения права, могут быть как территории, так и различные элементы правового статуса представителей той или иной национально-этнической группы, их имущественные и неимущественные права»³.

Завершая анализ этно-религиозной природы сепаратизма и экстремизма, а также межнациональных и межрелигиозных конфликтов, как крайних проявлений сепаратистских интенций, следует сделать вывод,

что многонациональный и многоконфессиональный состав российского общества объективно продуцирует этнические и религиозные конфликты, в качестве одной из форм разрешения которых политическими лидерами, строящими свои программы на постулатах сепаратизма и экстремизма, предлагается и, по всей видимости, будет предлагаться пересмотр существующих границ и выделение из России тех или иных территорий. Сложившаяся ситуация предопределяет необходимость выработки эффективной государственной программы противодействия сепаратизму, разработки действенной нормативно-

правовой базы основу которой должны составить соответствующие принципы, закрепленные на уровне основ конституционного строя современной России.

¹ Тишков В.Л. Что есть Россия? (перспективы национализма) // Вопросы философии. 1995. №2. С. 7.

² Марченко Г.В. Какую Россию мы обретаем? // Полис. 1995. № 2. С.157.

³ Давитатзе М.Д. Деятельность органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: Монография. М., 1999. С. 10.

ГЕНЕТИЧЕСКИЕ ИСТОКИ ПРАВОСОЗНАНИЯ

Ю.В. Высоких,

аспирант кафедры философии ЧелГУ

1. *Генезис как составная часть истории.* Термин «история» используется в двух основных смыслах: во-первых, в смысле объективного процесса, ограниченно-временным конкретным пространственно-временным полем, которое К. Ясперс называет «ограниченной областью»¹, а А. Тойнби – «умопостижимым полем исследования»². Термин «история» во втором смысле означает познание объективного исторического процесса, науку об объективном историческом процессе.

История как объективный процесс имеет сложную структуру. Эта сложность демонстрируется, в частности, метафорическим образом каната, сплетенного из многочисленных отдельных нитей и символизирующего общее разворачивание во времени объектов исторического поля. Теоретически предельным случаем исторического процесса является простое воспроизведение самоидентичности объектов и событий в поле истории. Мы допускаем, что существуют локальные пространственно-временные исторические поля, в которых именно так дело и обстоит. Для такого варианта исторического процесса его познание возможно лишь в форме простой хронологии, установления временных координат событий в рамках принятого летоисчисления. Другой вариант модели исторического процесса представлен картиной временного потока объектов и событий, в котором реализуются «горизонтальные» взаимодействия между ними. Познание такого поля истории будет акцентироваться не просто на хронологии исторических событий, но и на выявлении «горизонтальных» структур, образуемых взаимодействующими объектами поля истории. Самый глубокий уровень исторического процесса, по нашему мнению, вскрывается моделью исторического поля, заполненного временными последовательностями объектов и событий, объединяемых «вертикальной» взаимосвязью детерминации и обусловливания. Вертикальная взаимосвязь предполагает стадийную, уровневую организацию событий не просто во «временные траектории», но в цельные последовательности, в которых каждый элемент детерминируется предшествующими историческими событиями и ситуациями. Эта модель исторического процесса, в

сущности, представляет картину становления, развития исторических событий, структур с «горизонтальным» и «вертикальным» взаимодействием. Процессы становления и развития в поле истории мы обозначаем термином «генезис». Таким образом, понятие «генезис» в объективном аспекте является более узким по сравнению с понятием «история». Генезис является частью исторического процесса. Познание объективной истории, включая генезис, разворачивающейся в конкретном пространственно-временном поле, является задачей истории как науки.

2. *Генезис правосознания как теоретический объект философского анализа.* Предметом нашего рассмотрения является генезис индивидуального и общественного правосознания. Его исследование имеет как исторический аспект, существенным образом связанный с изучением становления правосознания в конкретных пространственно-временных полях истории, так и философский аспект. Наша задача состоит в философском анализе генезиса правосознания. Специфика философского подхода в данном случае выражается в том, что генезис правосознания не рассматривается в контексте реального исторического процесса методами исторической науки. Философский анализ генезиса правосознания предполагает отвлечение от конкретных пространственных и временных координат исторических событий и от эмпирических взаимосвязей событий. Выстраивается общая абстрактная модель генезиса правосознания «вообще», безотносительно к конкретному полю истории и конкретным эмпирическим носителям этой формы сознания. Конечно, построение таких моделей осуществляется с учетом реальных процессов генезиса, но к ним применяется так называемая абстракция отождествления. С помощью этой абстракции в общей модели генезиса правосознания фокусируются универсальные и необходимые характеристики реальных процессов генезиса правосознания. К числу таких характеристик относится наличие истоков, зародышей, стадийность, последовательное чередование стадий, детерминация настоящего прошлым, и др. Работа на основе модели, построенной с помощью абстракции отождествления, должна относиться не к «ведомс-

тву» какой-либо конкретной науки (например, истории), но к области философии.

Формирование абстрактной модели генезиса правосознания является достаточно сложной проблемой, особенно в части установления истоков и зародышей правосознания. Определение начальных стадий генезиса правосознания затруднено по причине того, что они реально протекали и за пределами документированной истории человечества. Прямых методов для изучения ранних стадий реального генезиса в этом случае нет. В качестве методологического средства преодоления этой трудности мы используем апробированное в ряде наук (биология, анатомия и др.) положение: развитие отдельного индивида (онтогенез) в существенных чертах повторяет историческое развитие индивидов, рода (филогенез). Применительно к нашей теме это звучит так: процесс формирования правосознания отдельного современного индивида в существенных чертах повторяет генезис индивидуального и общественного правосознания в далеком прошлом. При таком подходе одна и та же абстрактная модель генезиса относится как к случаю генезиса индивидуального правосознания, так и к случаю генезиса общественного правосознания.

3. *Протоправосознание как универсальная и необходимая стадия генезиса правосознания.* Правосознание – это сфера сознания, связанная с отражением правозначимых явлений и обусловленная правозначимыми ценностями (правопониманием и представлением должного правопорядка). Согласно общему понятию становления правосознания формируется, начиная со стадии своих истоков. Истоки и зародыши правосознания мы называем протоправосознанием.

У человека в первобытном состоянии не существовало искусственных правил поведения и деятельности. Его поведение определялось иррациональными регуляторами типа инстинктов, интуиции и т.п. Инстинктом считается «свойственная роду и виду врожденная, т.е. наследственная, склонность к определенному поведению, или образу жизни»³. Инстинкт осуществляется автоматически или вследствие внешнего воздействия, определяет ход более или менее сложных и целенаправленных действий без осознания исхода и целесообразной необходимости этих действий. Инстинкты характеризуют «естественный» уровень жизни, связанный с питанием, половыми отношениями, общением, защитой и др. В той или иной форме философы связывают инстинкт с интуицией. Б. Паскаль трактует инстинкт как внутренний опыт живого сущест-

тва, основывающейся на интуиции и движимый ею. А. Бергсон интуицию определяет как инстинкт, осознающий самого себя и не имеющий практического интереса⁴.

Инстинктивные формы поведения, хотя и в «приглушенном» виде, присущи и «естественному» человеку. Типичным здесь является инстинкт самосохранения. Предвестником опасности на биологическом уровне является страх. Как чисто эмоциональное состояние страх на этом уровне является «пусковым механизмом» непосредственных бессознательных и, как правило, стандартных защитных действий типа отстранения, бегства от источника опасности, уничтожение источника опасности и т.п. Но страх является не только эмоциональным, но и интеллектуальным феноменом. На интеллектуальном уровне страх выступает как осознаваемое явление. Осознание страха, которое возможно лишь в контексте отдаленных, возможных опасностей, проявляется, можно сказать, в мысленном определении существа той опасности, о которой предупреждает страх, а также мысленном конструировании нормативно организованных упреждающих, устраняющих опасность осознанных действий. При осознании страх как непосредственно эмоциональный феномен плавно трансформируется в опасение, в предчувствие будущей опасности. Под страхом нередко понимается это опасение и предчувствие. Именно в этом смысле понятие страха употребляет Т. Гоббс, когда отводит страху роль стимулирующего начала в единении людей в сообщество, в правовое государство⁵. Таким образом, изначально неосознаваемые защитные действия, оберегающие «естественное право» человека на жизнь, могут рассматриваться в качестве одного из первых аналогов «правозначимых» явлений и ценностей. Их осознание можно назвать протоправосознанием.

Граница между необходимыми, допустимыми и недопустимыми (с точки зрения самосохранения) действиями, проводимая уже на подсознательном, интуитивном уровне, относительна. Осознаваемое как необходимое для одного субъекта действие может осознаваться как недопустимое для другого и т.п. Объект протоправосознания имеет, следовательно, индивидуально-изменчивый характер. Это система индивидуальных алгоритмически организуемых и в этом смысле нормативных действий. Состав норм определяется индивидуальными условиями и обстоятельствами жизни конкретного индивида. Индивид, руководствуясь протоправосознанием, свободно соотносит свои действия с конкретными

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

индивидуальными обстоятельствами конкретного случая, принимает решения соответственно своему индивидуальному опыту. В этом смысле протоправосознание выходит за рамки рационального обоснованного и предполагает возможность собственного произвола субъекта протоправосознания в отношении других. Итак, природа протоправосознания, а через него и правосознания коренится в области эмоционального, импульсивного, а не в области рационального.

Таким образом, на ранней стадии своего ментального развития человек, ещё не знающий общих, общезначимых правил поведения, ориентируется на интуитивное (полусознательное) убеждение о том, что допустимо, а что недопустимо. На второй стадии развития формируются общепринятые установки и представления. Происходит включение человека в социально-правовое бытие, в социально-правовую форму организации общества, что исторически соответствует переходу к родоплеменной общине. В детерминантах поведения индивида перестаёт доминировать эмоционально-психологический элемент. В рациональной сфере бытия индивида появляются общепринятые и общезначимые представления о выборе содержательной стороны действий. Индивид становится субъектом общественных отношений. На второй стадии генезиса объект протоправосознания приобретает статус социальной необходимости.

Столкновение своей мысли с чужой вызывает сомнение и необходимость доказательства. Вследствие этого формируются рациональные элементы в логике и этике. Пиаже считал установление этих отношений необычайно важным фактом. По его мнению, социальная жизнь создает необходимость логических норм.

Здесь мы согласимся с Пиаже, потому что весь механизм правомерного поведения не сводится только к эмоциональной сфере индивида. Так как наряду с естественным критерием нельзя не учитывать значимую роль общесоциального фактора, установленного людьми, назовём этот искусственный критерий, критерием разделения добра и зла, включающим в себя так же и их общепринятое понимание. Первая и вторая стадия отличаются друг от друга, прежде всего, степенью осознанности. Если естественный критерий допустимого и недопустимого в поведении находится в сфере полусознательного, и является индивидуальной моделью, выстроенной на основе личных представлений и личном опыте, являясь в то же время личным достоянием, то критерий добра и зла выступает в качестве

некоторой ценности общего значения. Добро и зло лежат в сфере сознательного, что означает совершение намеренных действий. Если единообразного понимания добра и зла нет, то критерий злого и доброго остаётся индивидуальным представлением. Действия, ориентированные на стандартные представления добра и зла остаются всего лишь формальностью. Пусть даже эти поступки общественно полезны, но по своим мотивам они не совпадают с индивидуальной моделью. И здесь важен не столько внешний образ поведения, сколько то, как индивид, переживая свой личный опыт в осмыслении общепринятых ценностей и идеалов, соотносит интуитивную модель с общепринятой моделью поведения. Таким образом, первая и вторая стадия формирования протоправосознания носят естественно-индивидуальный характер, то есть максимально приближены к биологическому существу человека.

На третьей стадии развития начинает доминировать рациональный фактор, а именно, при помощи сопоставления фактов строятся объективные умозаключения. На этом этапе человек активно включается в систематическую организационную деятельность. Также на данном этапе человек рационально осознает необходимость своего включения в коллективное сосуществование и необходимость своего признания социумом. Такая включённость в коллектив достигается при помощи следования общим правилам поведения и норм, принятых в данном социуме, например семейные традиции.

Вторая стадия генетически предшествует третьей, на которой общепринятая форма поступков и действий становится некоторой моделью добрых (справедливых) и злых (не справедливых) поступков. Если первая и вторая стадии носят отпечаток субъективности, ограничиваясь индивидуальным представлением доброго и злого и индивидуальным опытом конкретного человека, то обычаи и традиции имеют объективную форму, так как складываются в рамках опыта всего общества и под влиянием общественного мнения. Представление о возможном, необходимом, запрещённом принимают системный и общеобязательный характер. Традиции и обычаи, в свою очередь, генетически предшествовали правовой системе. Сложившиеся веками они легли в основу положительного правосознания.

Таким образом, проблема положительного правосознания заключается в том, что естественное его начало заглушается религиозными, политическими и другими убеждениями. Естественное интуитивное понимание челове-

ком правильных и неправильных своих и чужих поступков коренится глубоко в сознании и, как правило, оказывает куда более весомое воздействие на принимаемые решения, нежели навязанные государством убеждения.

Протоправосознание, проходя первую и вторую стадии развития, складывается свободно и стихийно. Оно имеет гибкую структуру, благодаря чему всегда соответствует настоящим жизненным обстоятельствам, но уже с переходом на третью стадию возникает существенная проблема несоответствия вновь возникших умонастроений с уже устоявшимися, но потерявшими свою актуальность. А именно, правосознание начинает формироваться под влиянием общепринятых и обязательных правил поведения, тем самым, теряя свою гибкость и актуальность, не поспевая за быстро сменяющимися событиями.

Процесс формирования правосознания у отдельного индивида повторяет весь генезис правосознания в истории человечества, от интуитивного до зрелого правосознания, и важно, чтобы на этом пути у человека создавались все условия для формирования здорового правосознания. Для этого необходимо уделять особое внимание первоначальному этапу его развития – протоправосознанию,

которое является естественно-правовым базисом правосознания.

Таким образом, проблема формирования правосознания возникает не с момента включения индивида в форму социально-правового бытия, а с ранних стадий ментального развития человека в естественном состоянии, за пределами рационально обоснованного. Первоначальный этап формирования правосознания мы назвали протоправосознанием. Оно является необходимой формой бытия человека, которая, даже в условиях отсутствия позитивного права формирует в ментальности индивида критерий допустимого и запрещенного поведения.

¹ Карл Ясперс. Смысл и назначение истории. М.: «Республика». 1994. С. 68

² Тойнби А. Дж. Постигание истории. М.: «Прогресс». 1991. С. 25

³ Философский энциклопедический словарь. М.: «Инфра-М». 1998. С. 181

⁴ Анри Бергсон. Творческая эволюция. Материя и память. Минск. «Харвест». 1999. С. 196

⁵ Гоббс. Избранные произведения. М. «Мысль». 1965. Т. 1. С.302

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ТЕРРОРИЗМ»

А.А. Гапон,

адъюнкт кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

Терроризм является социальным явлением, а значит, он обусловлен социальными процессами, отражающими существующие в обществе социальные конфликты в различных сферах его жизни, например, процессы идеологического и политического противостояния в обществе, межнациональные и межконфессиональные противоборства, трудовые и иные социальные коллизии.

Терроризм затрагивает различные аспекты жизнедеятельности людей: юридические, политические, психологические, технологические и др., что, с одной стороны, усложняет процедуру его анализа, с другой – способствует более полному пониманию рассматриваемого феномена.

Анализ позиций различных авторов позволяет говорить о том, что в настоящее время не существует общепринятого определения терроризма. Категория «терроризм» по-разному трактуется авторами многочисленных исследований данного явления. Количество определений дефиниции «терроризм» в политологических, исторических, отраслевых юридических исследованиях уже превысило сотню. Следует отметить, что любое из них охватывает лишь часть многоаспектного явления, вследствие либо отраслевой специфики исследования, либо особенности позиции автора. Это связано с тем, что терроризм представляет собой многоплановое явление, имеющее широкий спектр проявлений.

Исходя из этого, становится возможным утверждать, что восприятие данного явления будет отличаться вследствие специфики субъекта восприятия проявлений терроризма, ведь суть любого исследования будет базироваться именно на специфике восприятия объекта исследователем. При этом ясно, что характеристику внешних проявлений терроризма невозможно уместить в рамки одного определения, невозможно унифицировать и казуальные характеристики явления. Именно поэтому закономерно отсутствие универсального определения понятия «терроризм».

В связи с этим, следует согласиться с мнением Р.А. Ромашова, который предлагает рассматривать терроризм в качестве комплексно-

го механизма осуществления такого средства социального воздействия, как террор. При этом вместе с категориально-содержательной компонентой террора, терроризм включает в себя его социально-политические предпосылки, целевые установки, объектный и субъектный состав, принципы применения¹. Использование такого подхода дает возможность объективного восприятия терроризма применительно к конкретной ситуации, в которой осуществляется анализ данного феномена. Кроме этого, с учетом достаточно широкого спектра составляющих терроризма, напрашивается вывод об изменчивости этого явления, вследствие непостоянства его элементов. Справедливость данного вывода подтверждает история, ведь содержание терроризма менялось, с течением времени с учетом изменения общественно-политической ситуации.

Отношение общества к проблеме терроризма формируется на основании отношения к ней со стороны государства, выступающего в качестве образования, приводящего интересы членов общества к «общему знаменателю», выражающего их суть в качестве публичных интересов и действующего для их реализации. Таким образом, именно государство определяет через законодательство, через свою внутреннюю и внешнюю политику, что следует понимать под терроризмом на данном этапе существования государства, формирует отношение общества к данной проблеме и провозглашает пути ее решения. Соответственно, общество воспринимает терроризм «глазами государства».

Специфика терроризма, как общественно-политического явления позволяет говорить о нем как об особой форме преступного поведения, выходящей за рамки обычной (уголовной) преступности, вследствие яркого выражения его политической составляющей. Поэтому, несмотря на огромное количество определений данного явления, содержащихся в различных источниках, особое внимание следует обратить на содержащееся в действующем законодательстве. Федеральный закон от 6 марта 2006 года «О противодействии терроризму» с изменениями и дополнениями

от 27 июля 2006 года устанавливает следующее определение терроризма: терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Рассматривая специфику терроризма, как формы преступного поведения, Р.А. Ромашов отмечает, что терроризм сам по себе складывается из совокупности различных форм противоправного поведения и в силу этого не может рассматриваться в качестве самостоятельного преступления². На наш взгляд, данное утверждение также следует признать верным в силу того, что «терроризм» – это явление, а вот формы его проявления – «террористические акты» это уже конкретные деяния, которые при наличии определенных признаков – являются преступлениями, соответственно и ответственность должна наступать за совершение этих деяний. В связи с этим, примечательно, что Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» в УК РФ были внесены изменения, устанавливающие уголовную ответственность именно за совершение террористического акта, а не за «терроризм», как в предыдущей редакции указанного кодекса.

Террористический акт в действующем законодательстве определяется как совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления

иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Из сказанного выше можно сделать следующие выводы:

Синтезировать универсальное определение «терроризма» невозможно в принципе, ввиду широкого спектра его проявлений, невозможно унифицировать и казуальные характеристики рассматриваемого явления. Таким образом, не имеет смысла давать очередное определение, охватывающее лишь часть этого многоаспектного явления;

Терроризм выходит за рамки уголовной преступности вследствие доминирования его политической составляющей. Изменения содержания терроризма в каждый конкретный исторический период закономерны, с учетом изменений политической составляющей этого явления;

Ввиду динамичности политической составляющей терроризм постоянно находится в стадии изменения, трансформируясь в рамках текущей общественно-политической ситуации, с учетом ее специфики;

Особое внимание следует обратить на законодательное определение терроризма, как на основание осуществления государством деятельности направленной на нейтрализацию данного явления, а значит применения комплекса специфических методов, способов и средств.

¹ Ромашов Р.А. Теоретико-правовая наука и юридическая практика: проблемы соотношения и взаимодействия. Сборник статей. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. С. 157.

² Там же. С. 161.

ПРАВОСОЗНАНИЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ (теоретические и практические аспекты формирования и развития)

Р.Ф. Гараев,

старший помощник военного прокурора Приволжско-Уральского военного округа – начальник следственного отдела, полковник юстиции, соискатель кафедры теории и истории государства и права Уральской академии государственной службы

Без надлежащей военной организации страны, без хорошо вооруженных, мобильных, дисциплинированных и преданных своей Родине Вооруженных Сил у России нет будущего. В системе факторов, влияющих на состояние законности и правопорядка в Вооруженных Силах и других воинских формированиях, как одних из главных компонентов боеготовности и боеспособности, значительное место занимают нравственно-психологическая атмосфера общества, уровень правовой культуры и правосознания военнослужащих. От уровня, качества, характера, содержания правосознания в значительной степени зависит то, каким будет поведение человека в обществе – правомерным, социально полезным или неправомерным, социально вредным и опасным.

Правосознание является совокупностью представлений и чувств, выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни, осознание правовой действительности, восприятие ее в мысленных и чувственных образах, которые находят свое выражение в конкретных действиях (поведении). Структура правосознания состоит из трёх элементов: правовой идеологии, правовой психологии и правового поведения, которые гармонично взаимосвязаны между собой и составляют одно единое целое. Многие ученые-правоведы отмечают только два уровня правосознания – правовую психологию и правовую идеологию, упуская из вида поведенческий уровень, через который и реализуются первые два уровня. Право – не только совокупность социальных норм, но также совокупность практических отношений, складывающихся в соответствии с этими нормами.

Правовая идеология – это концентрированное выражение правосознания как формы общественного сознания, это система правовых взглядов, основывающаяся на определенных научных и социальных позициях¹. Роль правовой идеологии в правовом регулировании значима, так как на основе правовых воззрений,

теорий, доктрин осуществляется правотворчество и правоприменительная деятельность. Ядром правовой идеологии, ее обязательным компонентом являются знания права, которые по своей сущности обращаются к каждому человеку с предписаниями, дозволениями и запретами, предоставляют ему права и возлагают обязанности.

В правосознании выделяют и эмоционально-психологические структурные элементы, называемые правовой психологией. Эмоции включены в структуру сознания, и человек в сфере правового регулирования не может руководствоваться лишь рациональным мышлением. Правовая психология – это совокупность эмоций, чувств, настроений, в которых выражается отношение различных социальных групп, профессиональных коллективов, отдельных индивидов к праву, законности². «Эмоции – это форма психического отражения объективного мира в виде переживаний человека, выражающих его отношение к происходящему. В буквальном переводе «эмоция» – это возбуждение, волнение»³. Настроение отличается от эмоции тем, что оно более устойчиво, а также тем, что оно слабее эмоции⁴. Правовые чувства являются наиболее устойчивыми психологическими образованиями в системе правового сознания. Они регулируют отношения между людьми в обществе с точки зрения сохранения его как целого. В них синтезированы различные эмоции и идеи⁵.

Применительно к личности правовое поведение (деятельность) можно сформулировать как реализацию в различных жизненных ситуациях тех правовых установок, которые сформировались у личности в результате её отношения к праву.

Из сложного взаимодействия и взаимопроникновения основных элементов социальной структуры правосознания складываются его уровни. Уровни правосознания можно представить в виде обыденного (массового), специализированного (профессионального) и теоретического (научного) правосознания.

Обыденное правосознание складывается стихийно, под воздействием конкретных условий жизни, личного жизненного опыта и правового образования, доступного населению. В связи с этим, можно сказать, что обыденное правосознание очень ограничено. Теоретическое правосознание, в отличие от обыденного, характеризуется более глубоким проникновением в сущность правовых явлений. Оно опирается на систему научных понятий о праве и правовом регулировании, суждений, принципов, научно-теоретических доказательств и характерно для исследователей, научных работников, т.к. в основе теоретического правосознания лежит юридическая наука. Теоретическое правосознание играет важную роль при разработке правовой политики, т.е. путей, способов и средств воздействия на правовую ситуацию в обществе.

Профессиональное правосознание представляет собой совокупность специализированных правовых знаний, умений, навыков, убеждений, мыслей и чувств, которые находят свое выражение в конкретной практической деятельности. Так, психологи утверждают, что профессионал хорош уже потому, что он сознательно или не сознаваемо, но максимально использует свои личные качества, содействующие успеху, и подавляет те, которые успеху противодействуют. Поэтому важны постоянные самоизучение, саморегуляция – поиск «себя», своего индивидуально-стиля, оптимального почерка в работе. Всё это происходит только в процессе практической деятельности, в ходе которой человек как субъект труда и личность развивается⁶.

Но есть ещё один уровень правосознания, о котором обычно не говорят в теоретических работах, но он реально существует – это государственное (его ещё называют державное, патриотическое) правосознание. Это очень точно подметил русский философ И.А. Ильин: «В сердце настоящего гражданина, а особенно истинного политика, – *государственный интерес и его личный интерес пребывают в состоянии живого неразложимого тождества*. Это не значит, что у него «нет никаких» личных интересов, что он отрекается всецело от себя и живёт одними государственными делами. Но это значит, что интересы своей родины и своего государства он принимает так близко к сердцу, как свои собственные; а в случае прямого столкновения между ними – он приводит свой собственный интерес к молчанию. Так, он ни за какие богатства в мире не возьмётся шпионить в пользу соседнего государства; он ни при каких условиях не будет кривить в государственном деле за взятку; он не станет

подрывать валюту своей страны спекуляциями; он не захочет обогащаться вредным для своего государства импортом и т.д. До всего этого его не допустит то живое тождество интересов, из которых он думает и действует в течение всей своей жизни. Но принимая интерес своего государства столь же близко к сердцу, как свой собственный, он тем самым испытывает каждый духовно-верный и справедливый интерес каждого из своих сограждан, как свой интерес. Ибо каждый такой интерес включён принципиально в интерес всего государства в целом. В этом аксиома здорового государственного правосознания»⁷.

Одна из важнейших задач в нашем обществе – воспитание здорового государственного правосознания у военнослужащих, уровень которого в настоящее время низкий, как и во всём нашем обществе, что подтверждается социологическим опросом, проведённым автором на основании разработанных им анкет среди 1498 различных категорий военнослужащих (офицеров, курсантов, военнослужащих по контракту и по призыву), проходящих службу на территории Приволжско-Уральского военного округа, Республики Таджикистан и Кыргызской Республики. Так, 22 % из числа опрошенных офицеров, 70,8 % из числа опрошенных курсантов и 45,5 % из числа опрошенных военнослужащих по контракту и по призыву допускают возможность работы в структурах связанных с организованной преступностью, безразлично к этому относятся или ещё колеблются в принятии такого решения. Причём некоторые респонденты (офицеры) мотивируют своей выбор тем, что: «всё коррумпировано», «в стране нет ни одной структуры, которая бы тем или иным образом не была бы связана с мафией», или просто писали «мафия», «коррупция».

Маленькие зарплаты, нерешенные жилищные проблемы, не укомплектованность личным составом и техникой отрицательно сказываются на морально-психологическом состоянии военнослужащих.

Социологический опрос 930 офицеров пяти военных округов и двух флотов, проведенный в марте-июле 2003 г. на основании анкеты-опроса, опубликованной в журнале «Право в Вооруженных Силах», показал, что 37 % офицеров полагают: престиж военной профессии отсутствует, а 54 % – «серьезно понизился»⁸. Это мнение профессионалов армии и флота – её офицерского корпуса, которое выражается в определенных действиях. Так, за последние 3 года из Вооруженных Сил уволено более 150 тыс. офицеров, 80 % из них – досрочно. В основном это молодые люди в возрасте до 30

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

лет (35 %) и от 34 до 40 лет (46 %). С 1995 г. из военно-учебных заведений было отчислено более 61,5 тыс. курсантов, что составляет в среднем 20 % за цикл обучения. Причины неопределенности в дальнейшей военной службе у курсантов-выпускников объясняются наличием различных проблем, среди которых доминируют: низкий материальный доход офицера (73 %), отсутствия жилья у офицеров (72 %), социально-правовая незащищенность (24 %), утрата веры в престижность военной службы (23 %), бесперспективность избранной военной специальности (24 %)⁹.

Пожалуй, самым главным критерием состояния правосознания в Вооружённых Силах является уровень преступности в них. Последние три года кривая преступности в войсках неуклонно шла вверх: 15,1 тыс. зарегистрированных преступлений – в 2003 г., 16,6 тыс. – в 2004 г., 20,4 тыс. – в 2005 г.¹⁰. По данным Главной военной прокуратуры в 2005 году число зарегистрированных преступлений увеличилось на 7,4 %, наибольший рост преступности отмечен в Вооружённых Силах РФ (+11,6 %). В войсках преобладают преступления против порядка пребывания на военной службе, собственности, а также нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. Продолжается рост числа должностных преступлений, а также совершённых офицерами¹¹.

Преступность – это не только критерий состояния правосознания, но и следствие его деформации. Полностью можно согласиться с А.Л. Репецкой в том, что «деформация правосознания выступают причиной криминальной мотивации всех совершённых преступлений»¹². А это сказывается на боеготовности и сегодня многими признается, что духовная готовность страны и ее Вооружённых Сил в случае необходимости сосредоточить основные силы и подчинить их оборонным целям заметно ниже, чем в советские годы¹³.

Причинными факторами объективного характера, отрицательно влияющими на формирование правосознания военнослужащих являются следующие.

1. Созданная обществом преступная экономика, движущей силой которой являются хищения, злоупотребления и подкуп. «Для современной российской организованной преступности характерна широкая распространённость и влияние на экономику и политику. Около 40–60 % предприятий и 60–80 % банков находятся так или иначе под контролем криминальных структур (представителями криминалитета называются и более внушительные цифры). Значительное число

представителей криминалитета либо непосредственно входят во властные структуры всех уровней, либо имеют возможность лоббировать принятие тех или иных властных решений»¹⁴. Криминальная экономика никогда не будет работать в интересах страны и большинства её граждан. Поэтому всё общество постоянно ощущает хронический и всеобъемлющий социально-экономический кризис.

2. Аппарат управления (государство в лице государственных органов и управления) не в состоянии оптимально управлять находящимися в их распоряжении ресурсами (материальными и людскими). Иными словами, органы государственной власти и управления не могут получить максимальную прибыль при минимальных затратах. В первую очередь управление системой неэффективно в силу коррумпированности органов государственной власти и управления и отсутствия законов, которые бы способствовали развитию экономики. Ведь благодаря многочисленным инструкциям, правилам, другим подзаконным актам, и в конечном итоге самому бюрократическому аппарату в целом, в системе не развиваются должным образом экономические отношения¹⁵. Всё это в конечном итоге ведёт к ослаблению государственной власти, дискредитации её институтов и недоверию к ней большинства населения.

3. Недостатки и грубейшие ошибки в проведении социальных реформ, в результате которых произошло резкое социальное разделение между различными слоями общества на бедных и богатых, основная масса военнослужащих приблизилась или оказалась за чертой бедности. Как заявил вице-премьер – министр обороны России С. Иванов: «Несмотря на принимаемые меры, уровень социальной защищенности еще очень далек от желаемого». По его словам, это отрицательно сказывается «на моральной обстановке в воинских коллективах и престиже военной службы». В настоящее время по данным министра обороны РФ 130 тыс. семей военнослужащих не имеют своего жилья, еще 31 тыс. семей нуждается в улучшении жилищных условий¹⁶. В свое время Платон говорил о максимальном пределе разрыва между богатыми и бедными, который не должен, по его мнению, составлять четырёхкратного уровня. Разрыв доходов в современной России между богатыми бедными составляет 14,7 раз и продолжает расти (для сравнения: в Европе – 4, в США – 8, в Японии – 4). Исходя из этого, приходится констатировать, что финансовый кризис, разразившийся в России в 1998 году, был предсказуем¹⁷.

4. Слабость, нерешительность, безволие,

беспринципность государства в борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Только декларирование этой борьбы, но никак не осуществление её реально. «На протяжении последнего десятилетия (1993–2003 гг.) движения одобряемых парламентами проектов Законов о борьбе с коррупцией не воспринимались в качестве необходимых... Как следствие, стихийной остаётся борьба с коррупцией, складывающаяся на практическом уровне не обеспеченном принципами общей организации борьбы (определением стратегии, информационно-аналитической деятельностью, координацией, законодательным обеспечением)»¹⁸. Российская Федерация подписала Конвенцию Организации Объединённых наций против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.¹⁹, но не смотря на это, радикальных мер, направленных на улучшение материального, финансового, кадрового обеспечения правоохранительных органов, в том числе военных, которые реально осуществляют борьбу с коррупцией, принято не было;

5. Непрерывное, на протяжении всего XX века, моральное и физическое уничтожение народа. Страна пережила две Мировые войны, Гражданскую войну, множество локальных войн, культ личности, разруху, голод, несколько смен общественно-экономического строя и идеологий. Таких потрясений в течение одного века не испытало ни одно государство в мире.

6. Деградация нравственных и морально-этических ценностей в обществе, распад семьи, которая является основной ячейкой общества. Массовое количество разводов ведёт к тому, что у мальчиков, обычно остающихся при разводах с матерями, ломается психика, они не получают в семье должного мужского воспитания. Происходит девальвация или вообще утрата таких ценностей, как чувство гордости за страну, принадлежность к её Вооруженным Силам, воинский долг, служение народу, самоотверженность, мужество. Соответственно резко изменилось и отношение к армии и военным в общественном сознании в сторону негативного их восприятия. Так, по результатам опросов фонда «Общественное мнение», 67 % респондентов заявили, что сегодня не престижно быть офицером Российской Армии. Когда участников опроса попросили описать «обычного российского офицера», 38 % дали различного рода негативные оценки (маленькая зарплата, отсутствие жилья, бытовая неустроенность, социальная незащищенность и неуважение со стороны общества приводят российских офицеров к алкоголизму, озлоб-

ляют их, делают ленивыми, халатными, безответственными), 26 % – позитивные, а 5 % – нейтральные²⁰.

7. К числу наиболее значимых факторов и явлений, создающих питательную почву для преступности, следует отнести нарастающий правовой нигилизм – скептическое, негативное отношение к праву, вплоть до полного неверия в его возможности решать социальные проблемы. Правовой нигилизм пронизывает все «поры» общественной жизни, все слои и группы населения. При этом, необходимо отметить, что отношение к праву различных групп неоднозначно, противоречно, многопланово, имеет широкий спектр различных оттенков.

8. Криминализация России в историческом плане на протяжении длительного времени XX века, что привела к созданию в обществе криминальной психологии, культуры, языка, поведения, нравов, которые все больше овладевают населением, в том числе властными элитами. В некоторых субъектах Российской Федерации число судимых среди местного населения составляет от 30 % до 50 %. О каком уважении к закону в обществе в этом случае можно говорить?

9. Продолжающаяся маргинализация и де-социализация значительных групп населения страны, выражающаяся в росте пьянства, наркомании, проституции, лиц без определённого места жительства, детской беспризорности. «Чрезвычайно высокий уровень «наркотизации» всей страны. По оценкам специалистов 15–17 миллионов жителей нашей страны являются наркоманами. Около 40 % всех призывников пробовали наркотики. Продажа наркотиков самый прибыльный бизнес организованной преступности. Количество изъятых наркотиков возросло в тысячи раз. Во сколько же раз возросло количество произведенных и поступивших в нашу страну наркотиков? Остается только догадываться»²¹.

10. Совершенная неразбериха и путаница в законодательной сфере, когда принимаются «сырые», недоработанные законы, а порой и в интересах криминальных структур, что на практике приводит к параличу правоохранительной деятельности и неспособность ее серьезно противостоять организованной преступности и коррупции. Кроме того, не редки случаи, когда издаются противоречащие или взаимоисключающие нормативные акты (так называемая «война законов»), что приводит к правовой анархии.

Субъективные причины тех или иных действий человека находятся в самом человеке. «Несоответствие притязаний способностям,

гордыня, лень, нежелание подчиняться правилам и выстраивать отношения с другими и т.п. часто приводят человека к жизненному краху»²².

Что же внутренне побуждает человека к антисоциальному поведению?

Прежде всего – страсти. Вот какое определение страстям даёт древний православный подвижник преподобный авва Исаия: «Страстями называются свойства человеческие в их болезненном состоянии, произведённом падением. Так способность питаться превращается в склонность к объедению и лакомству; сила желания – в прихоти и похоти; сила гнева или душевная энергия – во вспышчивость, ярость, злобу, ненависть; свойство скорбеть и печалиться – в малодушие, уныние и отчаяние; естественное свойство презирать унижающий естество грех – в презрение к ближним, в гордость и прочее»²³.

Какой же выход из сложившейся ситуации и что необходимо предпринять для формирования у военнослужащих здорового государственного правосознания?

Автор предлагает комплекс мер, направленных на формирование правосознания военнослужащих.

1. Меры правового характера: ужесточить дисциплинарную ответственность военнослужащих; вернуть гауптвахты; активнее привлекать к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления; правовое воспитание и обучение (в первую очередь офицеров), активная правовая работа в частях, особенно по разъяснению законодательства.

2. Меры организационного характера: создать органы военной полиции, возложив на неё функции дознания; усилить роль прокуратуры вообще и военной прокуратуры в частности; переход армии на профессиональную, но не наёмную систему комплектования; более тщательный отбор призывного контингента; разработать объективную систему оценки состояния законности и правопорядка в частях – не по количеству учтенных преступлений, а по реальному положению дел с воинской дисциплиной; усилить контроль со стороны командования за правопорядком в части в вечерние, ночные часы и в личное время военнослужащих; комплектовать сержантский состав только военнослужащими на контрактной основе.

3. Меры социального характера: повышение денежного содержания; обеспечение жильем; обеспечение всеми необходимыми видами довольствия.

4. Меры морально-нравственного характера: шире привлекать к воспитанию военнослу-

жащих священнослужителей и для этого ввести в штат должность войскового священника; введение «кодекса чести» и жесткий контроль за соблюдением этических норм со стороны высших военных чиновников и строгое наказание за их нарушение вплоть до увольнения; возврат к патриотическому воспитанию молодежи. Воспитание духовности в обществе, является чрезвычайно важной и ответственной задачей и в первую очередь оно должно исходить от Русской Православной Церкви, которая на сегодняшний день является самым мощным общественным институтом, которому доверяют значительно больше, чем любой государственной или негосударственной структуре. По оценкам экспертов, с православием отождествляют себя около 120–125 млн жителей России (порядка 85 % населения)... Русская Православная Церковь сегодня остаётся единственным историческим общенациональным институтом, имеющим непрерывное преемство более чем за тысячу лет. Православие даже старше самой русской нации, старше великорусского этноса и является для него духовным опекающим началом²⁴.

5. Меры идеологического характера: выработать четко выраженную, понятную и принимаемую всем народом государственную идеологию, на основе которой выработать концепцию в военной сфере.

6. Меры пропагандистского характера: агитационная работа со средствами массовой информации с целью создания положительного образа военнослужащего Российской армии. Кроме того, для формирования правосознания в обществе и в Вооружённых Силах, необходимо использовать богатое идейно-теоретическое наследие наших выдающихся мыслителей и учёных.

Исследуемая проблема весьма актуальна. Подчеркнем ее значимость, обратившись к словам русского религиозного философа, мыслителя и правоведа И.А. Ильина, мысли которого чрезвычайно актуальны и в наши дни, и который подчеркивал, что «если современный “просвещенный” человек склонен или сомневаться в значении родины, патриотизма и национализма, или просто отвергает все эти драгоценные основы жизни, то о правосознании, о его сущности, о его глубоких источниках и о его жизненной необходимости – он вряд ли вспоминает. Самое большее, о чём помышляет современный человек, это о своих личных правах и привилегиях, а именно, как бы их закрепить за собою и расширить во все стороны, по возможности не подвергаясь судебным неприятностям; но о том, что действующее в стране право – закон, указ, полномочие, обязанность,

запрет – не может жить и применяться вне живого правосознания, не может поддерживать и оберегать ни семью, ни родину, ни порядок, ни государство, ни хозяйство, ни имущество, об этом современный человек почти и не вспоминает... Это означает, что необходимо начать планомерную, систематическую борьбу за укрепление и очищение современного правосознания. Если эта борьба не начнётся или не будет иметь успеха, то правосознание современного человека станет жертвою окончательного разложения, а вместе с ним рухнет и вся современная мировая культура»²⁵.

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 521

² Сапун В. А. Социалистическое правосознание и реализация советского права. Владивосток, 1984. С. 32.

³ Романов В.В. Военно-юридическая психология. Книга 1. М., 1991. С. 59.

⁴ Ковалев А. Г. Курс лекций по социальной психологии. М., 1972. С. 94.

⁵ Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 104.

⁶ Попов Б.С. Индивидуальные социально-психологические качества военного следователя. М., 1998. С. 6–7.

⁷ Ильин И. А. Религиозный смысл философии. М., 2006. С. 299–300.

⁸ Кудашкин А.В., Фатеев К.В., Харитонов С.С. Мониторинг социально-экономического и правового положения военнослужащих свидетельствует о кризисе военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 8. С. 22–23.

⁹ Фатеев К.В. О некоторых проблемах обеспечения военно-социальной безопасности и их влиянии на национальную безопасность Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 12. С. 3–4.

¹⁰ Плугатарёв И. Дедовщина закована в броню круговой поруки // Независимое военное обозрение. 10.02.2006. С. 1.

¹¹ Решение коллегии Главной военной прокуратуры. Об

итогах работы органов военной прокуратуры в 2005 году и мерах по совершенствованию прокурорско-следственной деятельности. Москва. 4 февраля 2006. С. 1.

¹² Репецкая А.Л. Специфика детерминации организованной преступности в экономике России // Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Екатеринбург. 2000. № 2. С. 6.

¹³ Фатеев К.В. О некоторых проблемах обеспечения военно-социальной безопасности и их влиянии на национальную безопасность Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2004. №12. С. 5.

¹⁴ Давыдов В.С. Легализация (отмывание) преступных доходов – особенности применительно к организованной преступности, терроризму и коррупции. // Российская юстиция. 2006. №3. С. 44.

¹⁵ Ли Д.А. Преступность в структуре общества. М.: Русский дом, 2000. С.103–104.

¹⁶ Службе – устойчивую мотивацию. // Уральские военные вести. №4. 13–17 января 2006 г. С.2.

¹⁷ Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Преступность военнослужащих. Пенаты. Москва. 1999. С. 114.

¹⁸ Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России 16-20 веков: диалектика системного подхода. М., 2003. С. 92.

¹⁹ Давыдов В.С. Легализация (отмывание) преступных доходов – особенности применительно к организованной преступности, терроризму и коррупции. // Российская юстиция. 2006. №3. С. 48.

²⁰ Нестеренко Н. В стране опять лишние люди // Независимое военное обозрение. 2005. № 4

²¹ Противодействие наркомании и незаконному обороту наркотиков в Вооруженных Силах и других воинских формированиях Российской Федерации. Методическое пособие. М., 2002. С. 5–7.

²² Ершов Ю.Г. Основные политико-идеологические проблемы становления Российской государственности. // ЧиновникЪ. 2002. №5. С. 24.

²³ Авдеев Д.А., Невярович В.К. Наука о душевном здоровье. М., 2001. С.266.

²⁴ Русская доктрина. Под общей ред. Кобякова А.Б., Аверьянова В.В. М., 2005. С. 56–57.

²⁵ Ильин И. А. Религиозный смысл философии. М., 2006. С. 270–271.

ВСЕРОССИЙСКОЕ УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ СТРАНЫ

А.П. Гаранжа,

доцент кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Накануне отречения от российского престола император Николай II направил 26 февраля 1917 года председателю IV Государственной думы М.В. Родзянко манифест объявляющий о перерыве в занятиях Государственной думы до апреля 1917 года. Собранный 27 февраля Совет старейшин Государственной думы предложил избрать Временный комитет Государственной думы, который в тот же день и был утвержден в составе 13 депутатов под председательством М.В. Родзянко.

Временный комитет выполнял функции российского правительства до 2 марта 1917 года. В ходе переговоров между Временным комитетом Государственной думы и членами исполнительного комитета Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов во главе с его председателем Н.С. Чхеидзе, 3 марта была согласована Декларация о создании Временного правительства, его составе и задачах.

Согласно п.4 данной Декларации Временное правительство обязывалось начать «Немедленную подготовку к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны»¹.

Являясь исполнительно-распорядительным органом, Временное правительство выполняло и законодательную функцию. Попытки председателя Временного комитета Государственной думы М.В. Родзянко поставить Временное правительство под контроль Временного комитета (сама Государственная дума после манифеста Николая II от 26 февраля 1917 года больше не собиралась) получили решительный отпор со стороны правительства. Несмотря на заявление от 8 июня 1917 года председателя Временного правительства князя Г.Е. Львова о неправомерности Временного правительства распускать Государственную думу, 6 октября Временное правительство приняло решение о роспуске IV Государственной думы. Одновременно были признаны утраченными силу полномочия выборных членов верхней палаты российского парламента – Государственного совета (должности членов

Государственного совета по назначению были упразднены Временным правительством с 1 мая 1917 года). Мотивировалось данное решение начавшимся производством по выборам в Учредительное собрание.

Однако, несмотря на громадную популярность в российском обществе и практически у всех политических партий (за исключением крайне правых) идеи созыва Учредительного собрания, Временное правительство не спешило с реализацией п.4 Декларации от 3 марта 1917 года. Кадеты, преобладавшие в первом составе Временного правительства и не надеявшиеся на получение большинства в Учредительном собрании, дожидались спада революционной волны и увеличения своей популярности. При этом правительство не решало кардинальных вопросов: о земле, мире и многих других, что, безусловно, с каждым днем снижало его авторитет в обществе.

Лишь июньский кризис и создание коалиционного Временного правительства вынудили его 14 июня объявить дату выборов в Учредительное собрание 17 сентября, а созыв назначить на 30 сентября. Но кадеты предприняли отчаянные усилия с тем, чтобы оттянуть выборы и созыв Учредительного собрания. В результате под председательством А.Ф. Керенского Временное правительство 9 августа постановило назначить выборы на 12 ноября, а созыв Учредительного собрания на 28 ноября 1917 года. Этим промедлением Временное правительство фактически подписало себе политический приговор.

Нежелание Временного правительства форсировать работу по созыву Учредительного собрания проявилось и в том, что только 25 марта им было принято решение о необходимости образовать Особое совещание для подготовки проекта Положения о выборах в Учредительное собрание.

Более месяца формировался состав этого органа и только 25 мая он приступил к работе.

В состав Особого совещания (в июле оно насчитывало 82 члена) были включены 12 специалистов по государственному праву, в частности, профессор В.М. Гессен, профессор С.А. Котляровский и другие. В.М. Гессен воз-

главил комиссию о системах избирательного права.

Работа над проектом Положения о выборах в Учредительное собрание была завершена уже в августе 1917 года. Разработанный Особым совещанием документ без какого-либо преувеличения можно назвать вершиной демократии. Он свидетельствовал и о высоком уровне правовой мысли в России. По целому ряду параметров Положение о выборах в Учредительное собрание превосходило избирательные законы всех зарубежных государств того времени.

Положение предоставило избирательные права женщинам. В этот период даже в наиболее демократичных странах мира (Великобритания, Германия, США, Франция) женщины были лишены избирательных прав.

Хотя Особое совещание не поддержало предложение большевиков о предоставлении избирательного права с 18 лет, однако установленный в Положении возрастной ценз в 20 лет был невысоким, так как в Великобритании, Италии, США, Франции он составлял 21 год, в Бельгии, Германии, Нидерландах, Испании – 25 лет.

Россия стала первой страной в мире предоставившей избирательные права военнослужащим. При этом возрастной ценз для них вообще не устанавливался.

Положение о выборах в Учредительное собрание не признавало имущественного ценза, ценза оседлости и грамотности, а также каких-либо ограничений по вероисповедному или национальному признаку. Предусматривались определенные гарантии для лиц, не владеющих русским языком, в частности, допускалось, что избирательные бюллетени могут составляться с переводом на другие языки.

Положение установило принцип избрания членов Учредительного собрания по партийным спискам, в соответствии с процентом поданных за список голосов².

Поскольку идея Учредительного собрания была одной из наиболее популярных в широких народных массах до Октябрьской революции, поэтому уже 27 октября 1917 года, Временное Советское правительство – Совет Народных Комиссаров принял и опубликовал за подписью В.И. Ленина постановление о проведении в назначенный срок – 12 ноября 1917 года выборов в Учредительное собрание. Согласно данному постановлению «Все избирательные комиссии, учреждения местного самоуправления, Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и солдатские организации на фронте должны напрячь все усилия для обеспечения свободного и правиль-

ного производства выборов в Учредительное собрание в назначенный срок»³.

В назначенный Временным правительством срок выборы состоялись лишь в 39 из 79 избирательных округов. В остальных округах выборы проходили во второй половине ноября и декабре 1917 года, а в некоторых отдаленных округах даже в начале января 1918 года. Всего было избрано 715 депутатов, из которых 370 составляли эсеры, 175 – большевики, 40 – левые эсеры, 17 – кадеты, 15 – меньшевики, 86 – депутаты от национальных групп⁴. Весьма высоким оказался уровень абсентеизма. В выборах приняли участие менее 50 % избирателей (44,5 миллиона из 90 миллионов).

Среди российских правоведов того времени имела место достаточно единая точка зрения в определении полномочий Учредительного собрания, которую В.В. Водовозов представил так: «В руках Учредительного собрания будет вся полнота учредительной, законодательной, исполнительной и судебной власти. Оно будет суверенным. Никакая другая власть его ограничивать не будет. Все постановления Учредительного собрания войдут в силу тотчас после их принятия Учредительным собранием»⁵.

Конкретизируя круг проблем, которые должно рассмотреть Учредительное собрание, В.М. Гессен указывал, что «четыре проблемы повелительно встанут перед Учредительным собранием: демократическая конституция, местное устройство России, земельная реформа и реформа рабочего законодательства. Наряду с этими проблемами также и вопросы о войне и мире, о возрождении подорванного войной и разрухой народного хозяйства»⁶.

Говоря о возможном порядке работы Учредительного собрания, К.Н. Соколов отмечал: «Временное правительство, которое к тому моменту будет управлять Россией, сложит свои полномочия в руки народных представителей. Учредительное собрание силою вещей вынуждено будет, прежде всего, позаботиться об организации правительственной власти на время его заседаний»⁷.

20 декабря 1917 года Временное советское правительство постановило открыть Учредительное собрание 5 января 1918 года.

За два дня до начала работы Учредительного собрания 3 января 1918 года состоялось заседание ВЦИК, на котором его председатель Я.М. Свердлов заявил: «Для нас несомненно, что высшей властью является власть трудового народа в лице его Советов, что превыше власти не может быть в России и ей надлежит открыть Учредительное собрание. При открытии каждого государственного предста-

вительного собрания Правительство обращалось к нему с изложением своей программы, и представитель Советской власти должен будет при открытии Учредительного собрания огласить соответствующую декларацию»⁸. Затем ВЦИК большинством голосов (при двух против) принял написанный В.И. Лениным проект «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», согласно которой Россия объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которая учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик. После характеристики основ советского общественного строя, принципов национальной и внешней политики в Декларации говорилось: «Поддерживая Советскую власть и декреты Совета Народных Комиссаров, Учредительное собрание считает, что его задачи исчерпываются устройством обществ. Приведенные выше основные положения должны быть немедленно опубликованы и прочтены официальным представителем Советской власти, открывающим Учредительное собрание и лечь в основу деятельности Учредительного собрания»⁹.

Тем самым предreshался вопрос об открытии Учредительного собрания представителем Советской власти. Учредительное собрание было поставлено перед выбором: или оно принимает Декларацию и, таким образом, признает свою деятельность исчерпанной, или отвергнет ее и тем самым открыто выступит против власти Советов.

5 января при открытии заседания Учредительного собрания Я.М. Свердлов огласил «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и предложил Учредительному собранию принять ее. Большинство членов Учредительного собрания (237 депутатов – против, 146 – за) отказались принять Декларацию к обсуждению. Это же большинство избрало председателем Учредительного собрания эсера-центриста В.М. Чернова.

Все решения Учредительного собрания были приняты после полуночи 6 января 1918 года, когда заседание покинула сначала фракция большевиков, а затем и левые эсеры.

Первым актом принятым Учредительным собранием был «Основной закон о земле», проект которого опубликовала эсеровская газета «Дело народа» 28 декабря 1917 года (первые 29 пунктов) и 3 января 1918 года (пункты 30–49). Закон устанавливал, что «Право собственности на землю в пределах Российской республики отныне и навсегда отменяется. Распоряжение всей землей и ее недрами, леса-

ми и водами принадлежит республике в лице ее центральных органов и органов местного самоуправления на основаниях, установленных настоящим законом»¹⁰. Землепользование кулаков согласно п.19 Закона урезывалось до трудовой нормы, которую семья могла обработать личным трудом. Безземельные и малоземельные крестьяне должны были наделяться землей по потребительской норме, величина которой устанавливалась значительно ниже трудовой нормы.

Следующим актом Учредительного собрания был «Закон о мире», согласно которому Учредительное собрание должно было:

1. «Вместе с союзниками приступить к совместному определению точных условий демократического мира».

2. «Немедленно созвать международную социалистическую конференцию в целях всеобщего демократического мира»¹¹.

Третьим решением Учредительного собрания стала Резолюция, которая фактически установила конституционную формулу Российского государства: «Именем народов, государство российское составляющих, Всероссийское Учредительное собрание постановляет: государство российское провозглашается Российской Демократической Федеративной республикой, объединяющей в неразрывном союзе народы и области, в установленных Федеральной конституцией пределах, суверенные»¹².

Как известно, ещё до созыва Учредительного собрания Временное правительство 1 сентября 1917 года приняло постановление объявляющее, «что государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский» и провозгласило Российскую республику¹³. Тем самым был нарушен пункт 4 Декларации от 3 марта 1917 года относивший установление формы правления к ведению Учредительного собрания. Формально Россия оставалась монархией без монарха вплоть до 6 января 1918 года. Резолюция Учредительного собрания, принятая в этот день, провозгласила в России не только республику, но и демократический политический режим. Это решение было продублировано в ст.1 Конституции Российской Федерации спустя 75 лет!

Впервые в истории России 6 января 1918 года, учредительной властью было установлено федеративное государственно-территориальное устройство страны. Исходя из анализа текста Резолюции Учредительного собрания можно сделать вывод, что Российская Демократическая республика объявлялась Федерацией основанной как на национальном, так и на территориальном принципе. Её

субъектами становились «объединённые в неразрывном союзе народы и области» обладающие суверенитетом «в пределах установленных Федеральной конституцией».

Несмотря на почти девять десятилетий, отделяющих нас от 7 января 1918 года, когда декретом ВЦИК Учредительное собрание было распущено, его решения исследованы ещё недостаточно глубоко. Это имеет место потому, что они опередили не только своё, но, в определённой мере, и наше время.

¹ Российское законодательство X–XX веков. Т.9. М., 1994. С.124–125.

² Там же. С.134 – 161.

³ Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С.25 – 26.

⁴ Великая Октябрьская социалистическая революция. М., 1987. С.543.

⁵ Водовозов. В.В. Учредительное собрание. Пг., 1917. С.72.

⁶ Гессен В.П. Русское учредительное собрание и выборы в него. Пг., 1917. С.22.

⁷ Соколов К.Н. Учредительное собрание. Пг., 1917. С.29–30.

⁸ Правда. 5 января 1918г. №3(230).

⁹ Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С.323.

¹⁰ Учредительное собрание. Стенографический отчёт. Пг., 1918. С.110.

¹¹ Там же. С.111.

¹² Учредительное собрание России 1918г. Стенограмма и др. документы. М., 1991. С. 160.

¹³ Российское законодательство X–XX веков. Т.9. М., 1994. С.129.

СВОД ЗАКОНОВ О СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ПО ПРЕСТУПЛЕНИЯМ 1832 г. КАК АКТ СИСТЕМАТИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Д.В. Горожанкина,

*преподаватель кафедры теории истории государства
и права Уральского юридического института МВД России*

Вопросы систематизации российского законодательства в конце XVIII – первой четверти XIX вв. выдвигаются в число первоочередных проблем в регулировании различных сфер деятельности Российского государства, поскольку хаос в законодательстве, неизвестность многих узаконений, проблемы в правоприменительной деятельности вызывали огромные трудности при осуществлении правосудия. Первая четверть XIX в. характеризовалась попытками кодификации отраслевого законодательства, в рамках которой была осуществлена подготовка Комиссией составления законов Устава уголовного судопроизводства» 1818 г. и разработка которого проходила в контексте создания проекта Уголовного уложения 1813 г. Данный проект подвел своеобразную черту теоретических подходов и организационных начал над попытками кодификации уголовно-процессуального законодательства, и хотя он не получил законодательного оформления, он определил начальную базу деятельности по систематизации уголовно-процессуального законодательства в последующем. Во второй четверти XIX в. значительно активизировалась работа по систематизации как всего законодательного массива Российской империи, так и систематизации уголовно-процессуального законодательства.

В период с 1826 по 1832 гг. систематизация уголовно-процессуального права проходила в рамках комплексной программы поэтапной систематизации законодательного массива страны, разработанной М.М. Сперанским. Исходя из предложенной программы и под непосредственным руководством Николая I была проведена хронологическая инкорпорация российского законодательства, начиная с Соборного уложения 1649 г. и по 1825 г. – опубликованным актом данной хронологической инкорпорации стало Полное собрание законов Российской империи, которое, вобрав в себя все законодательство (в том числе и уголовно-процессуальное), стало серьезной основой для следующего, еще более важного этапа систематизации – тематической отраслевой консолидации уже действующего законода-

тельства в рамках свода законов Российской Империи.

Работа над созданием свода законов Российской империи была проведена в предельно короткие сроки и завершена к концу 1832 г. Законоположения об уголовном судопроизводстве в России впервые были выделены в стройную систему уголовно-процессуальных институтов, которые составили разделы II книги XV тома свода законов Российской Империи – свода законов о судопроизводстве по преступлениям¹.

Свод законов уголовных 1832 г. и последующие его переиздания в 1842 и 1857 гг. консолидировали действующее в России уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Последнее было представлено Сводом законов о судопроизводстве 1832 г. в качестве второй части 15 тома свода законов Российской империи и представлял хорошо отработанную для того времени конструкцию консолидированного акта отраслевого характера с достаточно четкой институционализацией норм на основе изданных с 1649 г. и действующих к 1831 г. 1297 законодательных актов. Он впервые в истории России представил для правоприменительных органов государства (суда, следствия, полиции) источник действующего уголовно-процессуального права, который имел достаточно четкую структуру и продуманную систему, основанную на теоретической, так и на практической основе. Издание свода законов 1832 г. является важнейшим этапом в истории развития российского уголовно-исполнительного права и правоприменительной деятельности. Достаточно высокий уровень законотворческой техники, обеспечение издания указателями и вспомогательными материалами, обеспечили его доступность как государственным служащим, так и простому народу, что способствовало развитию юридической сферы деятельности государства.

Свод законов о судопроизводстве по преступлениям 1832 г., выступая как составная часть свода законов Российской империи представлял относительно обособленную часть общей тематической инкорпорации и

являлся отраслевой консолидацией уголовно-процессуального законодательства, т.е. новой текстуальной формой нормативного содержания прежних узаконений, регулирующих уголовно-процессуальные отношения, которые были представлены по определенной системе в структурных элементах данного раздела Свода законов. При этом указанная часть свода, как и другие его разделы, ничего не имела общего с кодификацией уголовно-процессуального законодательства, хотя приемы законодательной техники, присущие кодифицированным актам присутствовали. Свод законов о судопроизводстве по преступлениям, как и Свод законов Российской империи, являлся систематизацией прежде изданных и действующих на момент его издания прежних узаконений, а также выступал в качестве официального источника права. И только в случае возникших противоречий или при сомнении в принятии решений необходимо было обращаться к «самому тексту закона», т.е. к их публикации в Полном собрании законов Российской Империи².

Говоря о структуре Свода о судопроизводстве по преступлениям, следует отметить, что он состоял из семи разделов.

I. Об уголовном производстве вообще.

II. О предварительном следствии.

III. О формальном следствии.

IV. О производстве дел уголовных в первой степени Суда.

V. О ревизии дел уголовных во второй степени Суда.

VI. Об исполнении приговоров по делам уголовным.

VII. Об особенных родах судопроизводства по делам уголовным.

В свою очередь разделы включали в себя главы, которые распадалась на отделения и статьи; к некоторым статьям есть примечания, расположенные под статьей, и приложения, помещенные в конце Свода. Под каждой статьей содержится число, год принятия и номер узаконений в Полном собрании законов Российской империи.

Проанализировав содержание Свода законов о судопроизводстве по преступлениям, можно выделить следующие основные уголовно-процессуальные институты: 1) институт предварительного следствия; 2) институт формального следствия; 3) институт формальных доказательств; 4) институт производства дел уголовных; 5) институт ревизии дел уголовных; 6) институт исполнения приговоров³; 7) институт уголовных дел особого производства; 8) институт оставления в подозрении. Свод законов о судопроизводстве по преступлениям содержал более точные формулировки

и определения по сравнению с ранее действовавшими законами. Однако некоторые уголовно-процессуальные институты не получали должного развития. Например, не был четко отрегулирован вопрос об участниках уголовного процесса, о доказательствах⁴, о сроках, об издержках и др.

Для отображения особенностей уголовно-процессуальных институтов Свода, необходимо определить общее «базовое» понятие уголовного судопроизводства в рассматриваемый период развития законодательства, разъяснить, что является предметом, формой уголовного судопроизводства, и какова его цель. Его дает выпускник школы профессоров российского права при II отделении, известный правовед Я. Баршев: «Уголовное судопроизводство в обширном смысле – это объем различных правил и предписаний закона относительно форм, условий и требований, которым должен следовать судья при исследовании, суждении и решении уголовных дел и исполнении поставленных над ними приговоров; – это объем всех тех действий, которые должен предпринять следователь и судья для того, чтобы или открыв преступление и преступника и наказать его сообразно его вине, удовлетворить через это требованию правды или, открыв невинность подсудимого, поставить его под защиту правды и справедливости»⁵.

Предметом уголовного судопроизводства по Своду законов о судопроизводстве по преступлениям, следовательно, являются уголовные случаи и дела, а также деяния, за которые закон, предусматривает уголовное наказание. При этом обыкновенно обращается внимание лишь на то, подлежит ли рассматриваемое деяние вообще уголовному наказанию, а не на то, какое именно должно быть это наказание. Предмет уголовного судопроизводства, в отдельных случаях, может «стесняться или расширяться»⁶. Первое бывает тогда, когда уголовному расследованию и наказанию того или другого преступления препятствует либо его маловажность (в результате которой оно изымается из уголовного суда и передается суду гражданскому или полицейскому), либо уничтожение (т.е. когда законом определена причина уничтожения, например, вследствие исполнения срока давности). Второе, то есть расширение предмета уголовного суда, может быть вследствие тесной связи между делами уголовными и гражданскими. Действительно, уголовные и гражданские дела и по содержанию и по лицам, которым принадлежит расследование и решение, существенно отличаются друг от друга, однако они могут относиться между собой следующим образом.

1. Решение одного будет зависеть от решения другого так, что при этом решении гражданского дела, по отношению к уголовному, ставится предварительный вопрос, без решения, которого нельзя сказать, есть ли вообще какое-либо преступление. Такого рода случаи встречаются: а) при споре о состоянии какого-либо лица, причем от реального состояния зависит – возможно ли признать данное деяние за преступление; б) при споре относительно порчи отданного на сохранение имущества, когда противная сторона отрицает вообще действительность поклажи; в) при жалобе на повреждение или «насилственное отнятие» вещи, когда обвиняемый доказывает право собственности на нее; г) при преследовании банкротства, как преступления. Во всех этих случаях решение гражданского пункта в деле, безусловно, должно принадлежать гражданскому суду, но по причине особенной важности и необходимости скорого рассмотрения решения уголовного дела, вполне возможно допустить обсуждение в уголовном суде.

2. Гражданское дело может быть решено уголовным судом тогда, когда первое составляет «придаточный пункт» (например: когда вместе с наказанием соединяется частное вознаграждение, либо, решается вопрос о том, на чей счет должны быть отнесены издержки по какому-либо уголовному процессу)⁷.

Таким образом, по своему предмету уголовное судопроизводство корреспондирует с другими отраслями права, такими как, гражданское и гражданско-процессуальное право, административное (полицейское) право, уголовное право и др.

В Своде законов о судопроизводстве по преступлениям по форме, уголовное судопроизводство разделяется на обвинительный процесс и следственный. Обвинительным процессом называется такая форма уголовного суда, когда суд преследует преступление только по требованию доносчика или обвинителя, и во все время суда находится под полным влиянием его требований, следовательно, обвинение во всем производстве дела составляет руководящее начало. Следственный процесс отличается тем, что сам судья по должности (*en officio*) обязывает расследовать и судить всякое совершенное преступление и выносить приговор. По нашему мнению, по Своду законов о судопроизводстве по преступлениям, следственная форма уголовного суда преобладает, т. к. она гораздо более соответствует свойству и цели уголовного судопроизводства. Исходя из свойства следственного процесса видно: 1) что судья должен действовать против преступления даже тогда, когда против него

не будет обвинителя; 2) что во время самого действия судья должен предпринимать все меры для того, чтобы открыть прямую истину; 3) что судья ради истины должен тщательно отыскивать все доказательства виновности либо невиновности обвиняемого, потому, что государство только тогда может быть уверено в справедливости приговора⁸. Следовательно, следственная форма оптимально соответствует высшей цели уголовного судопроизводства, которая состоит в том, чтобы расследовать и раскрывать совершенные преступления, а преступников подвергать заслуженному наказанию, тем самым, удовлетворяя требованиям закона правды и справедливости.

Цель каждого отдельного этапа уголовного процесса заключается в том, чтобы, собрав материалы, необходимые для верного и справедливого приговора избличать в каком-либо преступлении лицо, признавать его, виновным или невиновным, и если он виновен, то назначить соответствующее наказание. Из свойства последней цели можно выделить три главные части уголовного судопроизводства: 1) следствие, или изыскание всех обстоятельств дела или происшествия, составляющего преступление, и собирание доказательств и обличение виновного; 2) суд, который состоит в проверке следствия, в суждении на основании найденных доказательств и улик о вине или невиновности подсудимого, и в постановлении приговора по закону; 3) исполнение поставленного приговора⁹. Поэтому статьи 767–769 Свода законов о судопроизводстве по преступлениям определили что «производство следствия и все меры, к оному относящиеся, принадлежат полиции. Но как скоро следствие будет окончено, то действие полиции пресекается, и дело поступает в суд. Исполнение приговора есть дело полиции». Таким образом, право уголовного преследования принадлежало государству, в лице его органов. Идея государственности, государственного интереса поглощала все стадии процесса, начиная от расследования преступления и заканчивая исполнением приговора¹⁰.

Посредством Свода законов о судопроизводстве по преступлениям 1832 г власть пыталась обеспечить эффективную деятельность органов правосудия в государстве. Безусловно, Свод законов имел прогрессивное значение. Систематизированное право позволяло наиболее эффективно изучать различные процессуальные акты, что способствовало развитию российской юридической науки. Ранее, неизвестные для основной массы населения законы стали общеизвестны и общедоступны, что ограничило произвол бюрократии.

Создание Свода законов Российской империи 1832 г. стало фундаментом дальнейшего развития отечественного законодательства в 1830–1850-е гг. практическая необходимость способствовала росту уголовно-процессуальных узаконений, которые вносились в Свод законов в виде Продолжений к нему. По мере накопления узаконений, возникли сложности в правоприменительной деятельности, что обуславливало необходимость дополнения Свода законов 1832 г. посредством его переиздания. В 1842 г. последовало переиздание Свода законов 1842 г. и хотя количество статей II книги XV тома Свода законов значительно возросло (в 1832 г. их было 828, а в 1842 г. – 1154), регламентация основных уголовно-процессуальных институтов фактически без принципиальных изменений, но получила большую детализацию. Этот же процесс продолжился и со следующим переизданием Свода законов в 1857 г. (II книга XV тома Свода законов 1842 г., насчитывала 1154 статьи, а 1857 г. – 1234. Переиздания Свода отразили динамику развития уголовно-процессуального права и законодательства.

Итак, создание Свода законов о судопроизводстве 1832 г. и его развитие в дальнейших переизданиях в 1842 и 1857 гг. подвели итог формированию уголовного процесса в дореформенной России. Свод законов составил основу развития уголовно-процессуального законодательства и определил последующие этапы его развития. Составил основу изучения отечественного уголовно-процессуального права в юридических учебных заведениях, что оказало значительное влияние на развитие и становление русского уголовного процесса, отразившееся в Судебных уставах 1864 г. Систематизация российского уголовно-процессуального законодательства имела весьма позитивное значение для развития юридической сферы жизнедеятельности русского общества.

¹ Свод законов о судопроизводстве по преступлениям // Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. XV. Кн. II. (Далее – СЗСП.)

² ПСЗ-2. Т. VIII. № 5947; Шебанов А.Ф. Из опыта полного создания Полного собрания законов и Свода законов в дореволюционной России // Правоведение. 1967. № 2. С. 104; Казанцев С.М., Сидорчук М.В. О юридической силе Свода законов Российской империи // Вестник ЛГУ. Сер. 6. 1988. Вып. 2. С. 55–60. См. также: Сидорчук М.В. Систематизация законодательства России в 1826–1832 годах. Дисс... канд. юрид. наук. Л., 1983. С. 154; Андрусенко О.В. Систематизация уголовного законодательства Российской империи (первая половина XIX века). Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000; Тараборин Р.С. Систематизация гражданского законодательства Российской империи (первая половина XIX века). Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

³ Институт исполнения приговоров включает в себя три стадии – составление, вынесение и собственно, исполнение приговора.

⁴ Хотя мы и выделяем доказательства в самостоятельный уголовно-процессуальный институт, следует отметить, что он не получил должного развития по Своду законов 1832 г., т.к., во-первых, он не был систематизирован в самом законодательстве (собрание доказательств регламентировалось в третьей главе III раздела, а сила доказательств – в третьей главе IV раздела), а во-вторых, собранные доказательства, не всегда выполняли поставленную перед ними задачу – обвинение или оправдание подозреваемого (имеется в виду оставление лица в подозрении).

⁵ Баршев Я. Основания уголовного судопроизводства с применением к Российскому судопроизводству. СПб., 1841. С. 41.

⁶ Там же. С. 42.

⁷ Баршев Я. Основания уголовного судопроизводства... С. 43–44.

⁸ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1986. С. 16–17.

⁹ СЗСП. Ст. 766.

¹⁰ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. С. 17.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ

Е.А. Гуляева,

соискатель кафедры конституционного права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов

В современной юридической литературе активно дискутируется вопрос о способах и степени участия населения в осуществлении государственной власти, поскольку стремительно меняющиеся политико-правовые реалии, постоянное обновление конкретных форм государственности, трансформация взаимоотношений между властными структурами внутри отдельно взятого социума обуславливают необходимость обновления категориального аппарата с тем, чтобы точнее и полнее отразить многообразие проявлений современной политической жизни.

В связи с этим следует обратить внимание на тот факт, что представительная демократия получила довольно широкое распространение в мире, что свидетельствует об ее известном универсализме и способности данной политической системы обеспечить правопорядок, стабильность и соблюдение основных прав человека. Однако реальная роль парламента в функционировании политических структур современности и прошлого времени может быть правильно понята только на основе широкого междисциплинарного подхода к анализу проблемы сущностного и структурно-функционального понимания парламентаризма.

Предлагаемый автором комплексный междисциплинарный подход к анализу категории парламентаризма исходит из следующей посылки: парламента и парламентаризм – понятия взаимосвязанные, но не равнозначные. Без парламента нет парламентаризма, который основан на сильном полномочном парламенте, наделенном определенными качествами, среди которых можно выделить:

- избрание депутатов на прямых всеобщих свободных выборах, что является основной гарантией высокого уровня представительности данного государственного органа;
- самостоятельность и независимость в системе разделения властей – именно парламента образует законодательную ветвь власти;
- высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления, например при формировании исполнительной власти;
- конституционно закрепленные полномочия в процессе законотворчества.

В то же время парламентаризм есть высшее качество парламента, которое может им утрагиться, хотя форма правления при этом останется неизменной. Парламент может существовать без некоторых сущностных элементов парламентаризма, что характерно для авторитарных режимов, но парламентаризм и авторитарный (и, тем более тоталитарный) режим несовместимы. В подобном понимании логично предположить, что парламентаризм как явление сопрягается исключительно с демократическим типом политико-правового режима.

Подобный подход позволяет сформулировать авторскую дефиницию парламентаризма как организационной формы внешнего выражения народного суверенитета и, одновременно инструмента политико-правового ограничения аппарата государственной власти. Рассматриваемый в качестве конституционно-правовой категории парламентаризм представляет собой получившую конституционно-правовое закрепление систему взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур, обеспечивающую демонополизацию и правовую подконтрольность аппарата государственной, а также позволяющую строить государственную политику в рамках широкого социального консенсуса относительно основных конституционно-правовых ценностей.

Исследование основных этапов генезиса концепции парламентаризма позволяет говорить о том, что ее становление происходило в эпоху буржуазных революций XVII-XIX вв., и было инициировано конфликтом нарождающегося гражданского общества и абсолютизма, претендующего на неограниченную власть. В связи с этим создаваемые в рассматриваемый период теоретические модели государственного устройства были сосредоточены на поиске нормативных (конституционных) и организационных (парламентских) средств ограничения властных возможностей государства, недопущения «властного произвола». В европейских странах в соответствии с принципом «разделения властей», обоснованным Дж. Локком и Ш. Монтескье, конституционные акты закрепили на практике теорию, основное содержание которой было связано с

ограничениями, накладываемыми на государственную власть, с порядком ее организации и функционирования, со способами ее легитимации, привнесением принципов свободы и равенства в сферу публичного права. Согласно Дж.Локку, Ш.Монтескье наличие власти всегда чревато опасностью злоупотребления ею, поэтому необходимо функциональное и социально-политическое разделение властей, их взаимный контроль и взаимная ответственность.

На протяжении второй половины XIX-начала XX вв. парламентаризм, в основу которого были положены классические принципы разделения и равновесия властей, сдержек и противовесов, рассматривался как социально-политический и юридический феномен, смысл которого состоял в обеспечении свободы, понимаемой в духе «английской традиции» как свободы меньшинства от большинства, свободы от вмешательства в частную жизнь. Гарантом парламентаризма считалась писаная конституция, фиксирующая компетенцию государственных органов и стоявшая над ними, поскольку была принята специально созданным органом и требовала особого порядка изменения, а также конституционное закрепление системы разделения властей и сдержек и противовесов.

Поскольку парламентская система Великобритании в XVIII – начале XX в. была наиболее четко институционализирована, большинство правоведов сравнительно-правовой анализ европейского парламентаризма основывали преимущественно на вестминстерской модели, учитывая особенности исторического развития иных европейских стран, соотношение политических сил общества, уровень правовой культуры, традиции и другие факторы. Вместе с тем следует признать, что системообразующие элементы парламентаризма, характерные для Великобритании, были восприняты не только в конституционных монархиях, но и республиках, как парламентских, так и президентских. В политико-правовой литературе второй половины XIX-начала XX вв. широкое распространение получила теория «верховенства парламента». Дж.Ст. Милль считал верховенство парламента характерной чертой парламентаризма, он полагал, что его сущность требует, «чтобы действительный перевес в делах государства был в руках представителей народа»¹. Один из основоположников этой теории, английский государствовед А. Дайси, писал, что для парламентаризма характерно всемогущество высшего представительного органа,

поскольку для него не существует никаких ограничений, кроме общественного мнения, а также право парламента регламентировать путем закона любые общественные отношения, право вмешиваться в дела не только государственных органов, но и частных лиц².

К началу XX в. теория «верховенства парламента» постепенно начала утрачивать свои ведущие позиции. Однако, не смотря на ослабление роли парламента «в качестве организующей силы» в законодательстве и управлении, он сохранил свое значение в качестве «соединительного аппарата, обеспечивающего превращение общественного мнения в живую силу, которая дает ход всему сложному механизму управления страной»³.

Следующий этап развития парламентаризма приходится на первую половину XX в. – эпоху кризиса социально-политических институтов в условиях первой и второй мировых войн, возникновения анархо-синдикализма, коммунизма и фашизма, поставивших под вопрос саму возможность сохранения парламентской системы. Либеральная интерпретация парламентаризма была подвергнута всесторонней критике. В частности, известный немецкий юрист К. Шмитт в своих работах неоднократно подчеркивал внутреннюю противоречивость парламентской демократии, лишавшей парламент дееспособности. По словам ученого, сами понятия либеральный парламентаризм и демократия несовместимы по своей сути⁴.

Своеобразная реанимация концепции парламентаризма приходится на 1960–1970 гг., когда политико-правовая мысль вновь обращается к принципу разделения властей, видя в нем краеугольный камень парламентской демократии и гарантию от возрождения тоталитарной угрозы. Именно во второй половине XX в. система разделения властей и сдержек и противовесов приобрела особое значение принципа, пронизывавшего всю политическую систему, охватывающего не только организацию и деятельность высших органов власти, но и федерализм, и избирательную систему, т.е. разделение властей по горизонтали между высшими органами власти, по вертикали между штатами и федерацией, а в социально-политическом плане между управляющими и управляемыми, между большинством и меньшинством.

Анализ современной политико-правовой мысли позволяет автору выделить идеи, составляющие современную либерально-демократическую парадигму парламентаризма, определявшие место парламента в

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

современном механизме осуществления государственной власти.

В основу данной парадигмы положено стремление к достижению консенсуса и выработке совместной стратегии управления между различными властными структурами, что позволяет говорить о компромиссной сущности властеотношений при парламентаризме.

Либерально-демократическая парадигма парламентаризма предполагает отказ от идеи парламентского суверенитета в пользу народного, признающего народ первоисточником государственной власти, и производность полномочий государственных органов от власти народа. Уместно в связи с этим вспомнить утверждение о том, что «власть принадлежит не парламенту, а народу, а пар-

ламент только олицетворяет суверенитет, не внося при этом изменений в объект прав суверенности»⁵.

¹ Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863, С. 80.

² Дэйси А. Основы государственного права Англии. М., 1905. С.44–45.

³ Виноградов П.Г. Вступительное замечание / Сидней Л. Государственный строй Англии. М., 1910. С.5, 50.

⁴ См.: Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. 1992. № 1. С.63; Шмитт К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма // Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С.88, 193–196.

⁵ Бихари М. Парламентаризм // Мир политики. М., 1992. С. 42.

СООТНОШЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА, ОБЩЕСТВА И ЛИЧНОСТИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Е.Ю. Добрынин,

аспирант кафедры теории и истории государства и права ЮУрГУ

В конституциях многих современных государств присутствует непереносимое определение соответствующего государства как социального – в том числе и в России – ст. 7 Конституции¹, где декларируется, что Российская Федерация является правовым социальным государством. Однако в большинстве стран – «социальных государствах» – это, скорее, перспектива развития. Тем более стоит отметить многообразие различных представлений о природе, форме и содержании социального государства, в том числе о его функциях и механизмах их реализации. Для четкого определения основных направлений деятельности социального государства, в частности – социальной функции, следует определить первичный источник ее формирования, является ли таковым непосредственно государство, его интерес в организации собственного упорядоченного функционирования, либо общество, непосредственно взаимосвязанное с государством, либо индивид – гражданин данного государства.

Интерес государства – как источник социальной функции – приравнивается в первую очередь к группе факторов работающих на сохранение и усиление мощи организации публичной власти. Он – род «корпоративного эгоизма», который, однако, не существует в изоляции от интереса других сфер жизни общества, причем наблюдается интересный эффект, когда данный «эгоистический интерес» государства является базисом «интересов» вышеупомянутых сфер и впоследствии зависит от них. Например, К. Маркс и Ф. Энгельс указывают, что государство есть репрезентация эмпирически существующего общественного интереса как выражения реальной взаимозависимости особенных интересов индивидов, между которыми разделен общественный труд, государство есть та форма, в которой индивиды, принадлежащие к господствующему классу, осуществляют свои общие интересы и в которой все гражданское общество данной эпохи находит свое концентрированное выражение, – то из этого следует, что все общие установления опосредствуются государством, получают политическую форму². К сожалению, часто встречающаяся «урезанная» трак-

товка положения марксизма об общественной природе труда, творящего человека и создающего основу для коллективной, общественной и производственной жизни, выражающаяся в постановке акцента только на «общественном», превалировала в советском государствоведении вплоть до настоящего времени и явилась причиной распространения мнения о том, что «всякое государство по своей природе социально, точно так же, как всякая политика социальна по своей направленности»³, что «любому государству как субъекту ведения общих дел социума присущи социальные качества»⁴. Таким образом, отождествление «социального» и «общественного» привело от языковой идентичности к онтологическому отождествлению понятий, закрыв возможность предметного разведения этих двух реальностей. Но на самом деле в работах К. Маркса и Ф. Энгельса термин «социальное» используется в двойном смысле: как в качестве синонима общественного, группового, так и для обозначения значимости, полезности чего-либо для человека, способа удовлетворения его потребности, опосредованного общественной природой данной ценности, из чего С.В. Калашников выводит закономерное определение функции государства, понимая ее как нерархизованную динамическую систему, системообразующими факторами которой выступают потребности людей⁵. Таким образом, государство вынуждено учитывать чужой для нее по своему содержанию интерес как социальной сферы жизни общества, так и формирующие этот интерес реальных потребностей индивида как субъекта общества. Однако неверным подходом будет понимание интереса по существу равным потребности. Так, для удовлетворения личных социальных потребностей предпринимателя служит интерес получать прибыль. Потребность государства в недостающих ресурсах имеет своим следствием интерес в поставках сырья извне. Следовательно, интересы и потребности – это не одно и то же. Интересы выражают пути и способы удовлетворения потребностей⁶.

Другая сторона понимания интереса государства соответствует тому фактическому положению, при котором государство (бюрок-

ратический аппарат государства), прикрываясь маской всеобщего, навязывает обществу особенный, частный эгоистический интерес, интерес господствующих классов, движимых стремлением сохранять и усиливать государство как орудие своей власти над обществом. В настоящее время такое понимание интереса государства в некоторой степени либерализовалось (причем переходной формой от государственного интереса как формы корпоративного эгоизма можно назвать представление такого интереса как воли государства-патриарха, функцией которого является карать и наказывать «отступников», уклоняющихся от выполнения правил сложившихся отношений, а интерес государства соответственно выше интереса любого человека, любой организации)⁷, трансформировавшись в теорию о государстве как «социально-политическом арбитра в обществе»⁸, в соответствии с которой признается, что у власти находится не представители только одного класса, а, так как общество есть структура сложная и многослойная, то и существует множество групповых интересов различных социальных групп и объединений. Таким образом, единый социальный интерес понимается как совокупность более мелких частных интересов, а государство, реализуя свою социальную функцию, осуществляет к тому же функции социально-политического арбитра. Сама необходимость арбитража определяется плохо контролируемым со стороны государства стремлением отдельных групп и социальных слоев получить такую долю социальных и духовных благ от общества, которая не соответствует реальному вкладу первых в его развитие.

Долгое время государство представлялось слугой общества и индивида (ведь именно от индивида, а в дальнейшем – от общества, исходит интерес, которому должно следовать государство, иначе оно перестанет быть легитимным правовым образованием, созданным для реализации общественной воли), но такая точка зрения порождает целый ряд негативных последствий, одним из которых является зарождение «анархистского» восприятия государства, основанного на потребительском отношении к нему, понимании функций государства, и в особенности социальной функции, как деятельности непосредственно направленной на реализацию интересов в большей степени конкретного индивида. В целом в содержание социальной функции можно включить материальную поддержку нуждающихся граждан, создание для каждого достойных условий существования и равных жизненных шансов в социальной сфере, гаранти-

рованность самореализации граждан, в том числе и в экономической сфере, направленной на получение данным гражданином материальных благ. Фактически все ступени пирамиды потребностей Маслоу⁹ (иерархическая структура физиологических и психологических благ материального и нематериального характера, необходимых для полноценного существования человека) в переложении на плоскость соотношения интересов государства и индивида являются элементами социальной функции государства. Первоначально человек удовлетворяет так называемые базовые потребности, а удовлетворив их, он обнаруживает у себя более высокие, которые также поэтапно начинает удовлетворять. В соответствии с этим можно определить интерес индивида как источник формирования социальной функции государства идентичные обозначенным Маслоу: потребность в жилище, питании, защите, в конечном итоге, самореализации. Несомненно то, что практически весь объем этих интересов индивида и реализует социальная функция государства. Одной из проблемных точек соприкосновения интересов государства и индивида является вопрос реализации принципа эквивалентности: насколько правомерен интерес индивида по удовлетворению своих потребностей, если он, в свою очередь не может «вернуть» социальную помощь, предоставленную ему государством. Государство обязано, реализуя интерес индивида, обеспечить его определенным минимумом благ, позволяющих иметь необходимую пищу, жилье, получать медицинскую помощь. Таким образом, помощь подобного рода всегда является явным обременением для государства. Такую составляющую социальной функции государства О.В. Родионова обозначает как гуманитарную, без которой современное государственно-организованное общество не имело бы права называться гуманным¹⁰.

В большинстве случаев при анализе деятельности государства в социальной сфере происходит подмена приоритетов: «...взгляд на государство как нечто инструментально-подсобное и низкоранговое подпитывается, в частности, той идеей, что в государственно-организованном обществе высшая ценность – права и свободы личности (индивида)». Однако такой расчет теоретически неверен. Ошибочно объявлять только права и свободы индивида единственной высшей ценностью, существующей в обществе. Как ошибочно числить таковую лишь права и свободы «коллективного гражданина». Они «первичны», одинаково важны для экзистенции общества

и потому не могут претендовать на исключительный приоритет»¹¹. На самом деле, действительные организации публичной власти во имя чужого интереса (будем считать его интересом индивида как элементом, возведенным в степень общества) всегда основывается на определенной стороне интереса собственно публичной власти. В частности, Б.Н. Чичерин видел задачу государства не только в «охранении права», но и в управлении «совокупными интересами народа». Поэтому государство может, по его мнению, при некоторых обстоятельствах прибегать к стеснению свобод своих граждан, однако «лишь настолько, насколько оно требуется этими совокупными интересами. Вся сфера частных интересов и отношений, – подчеркивал Чичерин, – должна быть предоставлена свободе... И если при известных обстоятельствах, – продолжал он, – там, где свободная деятельность не достигла еще надлежащего развития, может потребоваться усиленная регламентация частных отношений во имя общественного интереса, то нет сомнения, что в общем ходе развития высшая ступень состоит в предоставлении свободе того, что делалось путем принуждения»¹².

В данном контексте следует рассмотреть на первый взгляд непротиворечивую точку зрения, в соответствии с которой «интересы социального целого предшествуют исторически и логически интересам индивида, первые не могут быть выведены из последних». Такие «интересы социального целого», появляющиеся в момент вступления человека в общественную жизнь, уже включены как обязательный элемент в восприятие индивидом окружающего мира. Несомненно, что индивид, осознавая факт наличия интересов социального целого уже несет в себе подобие таких интересов, которые просто проходят процесс небольшой корректировки переименования в собственно социальные. Другими словами, в процессе социализации индивида некоторые его интересы, направленные на удовлетворение отдельных потребностей, обществом поощряются (или существуют условия для самоощущения), другие, напротив, подавляются и в конечном итоге аннигилируются, третьи – никак не оцениваются, ни поощряются, ни наказываются, то есть в процессе социализации происходит существенная корректировка интересов индивида, которую определяет именно общество. Интересы социального целого объективируются и продолжают объективироваться в самой структуре «социального целого», а не в личностной структуре отдельно взятого человека. Однако, если утверждается, что «интересы социального целого» вообще внеличностны, возникают и функционируют как определяю-

щие факторы независимо от реальных интересов реального индивида, то большинство ученых с таким утверждением не согласны. Откуда же еще могут появиться и развиваться «интересы социального целого», из какого материала, как не из интересов конкретных индивидов?

Необходимо понимать социальную функцию государства не как интерес, чуждый по своей природе государству, но как совокупность соотношений реализации целей и задач публичной власти и интересов других областей социума, что позволит избежать односторонности в толковании социальной функции государства как способа реализации только общественного интереса. Идеальным источником определения содержания социальной функции государства в таком случае будет такая совокупность интересов государства, общества и индивида, при которой вновь возникающие задачи и цели индивидов, общества и государства будут институционально нормированы, тем самым энергия индивидов постоянно будет направляться на достижение общих целей, за счет чего, при растущей дифференцированности общества, будет сохраняться его интегрированность и устойчивость.

¹ Конституция Российской Федерации М., 2005.

² К. Маркс и Ф. Энгельс. Избранные сочинения в 9 т. Т. 2. Немецкая идеология. М., 1985.

³ Николаев Г.А. Сущность и основные признаки социального государства. В кн.: Социальное государство: мировой опыт в реалии России. М., 2001. С. 9.

⁴ Корнев А.В. Развитие идеи социального государства в истории правовых учений. В кн.: Социальное государство: мировой опыт и реалии России. М., 2001. С. 61.

⁵ Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М., 2002. С. 7, 31.

⁶ Михайлов С.В. Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права // Государство и право. 1999. № 7. С. 86–88; Шумилов В.М. Категория «Государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) // Право и политика. 2003. №3. С.43.

⁷ Захаров Н.Л. Специфика социальной системы России. Ижевск, 2000. С. 9.

⁸ Чиркин В.Е. Государство социального капитализма // Государство и право. 2005. №5. С. 57.

⁹ Маслоу А. Мотивация и личность. СПб, 1999.

¹⁰ Родионова О.В. Социальная функция государства: правовая сущность и проблемы субъектом ее осуществления на современном этапе. // Государство и право. 2006. №8. С. 99.

¹¹ Мамут Л.С. Государство: полюсы представлений. // Гражданское общество и правовое государство. 1996.

¹² Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Ч.1. М., 1882. С.29–30.

ВРЕМЕННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И РЕФОРМЫ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ (ФЕВРАЛЬ–ОКТЯБРЬ 1917 Г.)

И.В. Евдошенко,

преподаватель Ижевского филиала Нижегородской академии МВД России, соискатель кафедры теории и истории государства и права Уральской академии государственной службы

Всеобъемлющий кризис 1917 года высветил заметное отставание России от передовых стран Европы и Америки в различных областях. Одной из них оказалась и область регулирования трудовых отношений. Уже в момент прихода к власти Временное правительство осознало, что, не урегулировав так или иначе конфликт между «трудом и капиталом», нельзя будет обеспечить социальный мир в стране и её продвижение по демократическому пути развития. Отсюда стремление правительства к поиску новых подходов в области социально-экономического реформирования российского общества вообще и реформирования трудовых отношений в частности. Не случайно в печати отмечалось, что новый режим «считает своим долгом и обязанностью осуществить народные чаяния и вывести страну на светлый путь свободной гражданской организации». Он будет стоять «выше партийных интересов ... выполняя волю народа» в своих «честных усилиях обеспечить счастье России ...»¹.

В начале марта 1917 года Временное правительство взяло на себя обязательство пересмотреть существующие законы о труде. Под руководством министра А.И. Коновалова началась энергичная работа в этом направлении. 9 марта он создал отдел труда в своем Министерстве торговли и промышленности, назначив его руководителем профессора М.В. Бернацкого. В консультативный комитет отдела были приглашены известные деятели рабочего движения Гвоздев, Панков, Батурский, Винокуров, Залуцкий, Красиков и др.². В таком составе он приступил к разработке законопроектов по «рабочему вопросу», среди которых первоочередными были: 1) развитие профессиональных союзов³, 2) создание примирительных учреждений, заводских комитетов и бирж труда, 3) «пересмотр законодательства об охране труда, о продолжительности рабочего времени, об обеспечении трудящихся», а затем и дальнейшее развитие социального страхования⁴. Было принято решение провести статистическое обследование рабочего рынка и установить принципы первой «трудовой переписи». Кроме того, Отдел труда начал работу по пересмотру трудового законодательства

(охрана труда, продолжительность рабочего дня, страхование, обеспечение трудящихся, в том числе по инвалидности и старости)⁵.

Отделом разрабатывались правила, регулирующие трудовые отношения (вопросы найма, коллективных договоров, трудовой инспекции, права на забастовки). За неполные два месяца своего существования Отдел труда подготовил, помимо сбора многочисленных материалов подготовительного характера, два важнейших закона: о заводских комитетах и о свободе собраний и союзов, принятых Временным правительством. Принятое в апреле 1917 г. «Постановление Временного правительства о рабочих комитетах»⁶, легализовывало учреждение фабзавкомов на всех промышленных предприятиях, как государственных, так и частных. Избираемые рабочими предприятия на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования, их члены могли быть уволены только по постановлению примирительных учреждений. Представляя интересы рабочих перед администрацией, комитеты должны были заниматься как собственно производственными проблемами, связанными с регулированием размера заработной платы, продолжительности рабочего дня, с установлением правил внутреннего распорядка, так и проблемами улучшением бытовых условий рабочих. Речь при этом не шла об участии рабочих в управлении производством и в распределении продукции. В этих вопросах предполагалось сохранение всевластия администрации и собственников предприятий.

Одновременно с созданием фабзавкомов отдельных предприятий предполагалось формирование профессиональных союзов, которые, по замыслу законодателей, должны были способствовать осознанию рабочими общепрофессиональных и общеклассовых интересов. Последнее обстоятельство должно было, по мнению чиновников-меньшевиков, способствовать воспитанию граждански ответственного рабочего класса⁷. Предполагалось, что профсоюзы стабилизируют ситуацию в экономике, выступая инициаторами «мирных» способов разрешения трудовых конфликтов, и сотрудничая с правительством⁸.

Фактически отдел не смог полностью реали-

зовать намеченные планы в области социального законодательства. Дело было не только в огромном объеме работы, явно непосильном для одного лишь из министерских отделов. Проблема была много серьезнее. Глубокий раскол русского общества того времени и острота классовых противоречий в нём порождали конфликты, которые вряд ли можно было разрешить средствами «обычными» для предвоенной Западной Европы.

Указанное обстоятельство совершенно не воспринималось меньшевиками, выступавшими в качестве главных знатоков рабочего вопроса во Временном правительстве. Отсюда и их специфический подход к защите интересов лиц наемного труда. Он носил скорее не социалистический, а либеральный характер, что позднее блестяще доказал министр труда М.И. Скобелев провозгласивший приоритет нужд общегосударственных, над классовыми⁹. Для социал-демократа это был труднообъяснимый, и даже опасный подход, ибо он означал полный разрыв с традициями идеологии марксизма, в частности с тезисом о признании классового характера государства и государственной политики. Однако именно этими положениями руководствовались в своей деятельности все департаменты и отделы, как прежнего, так и нового ведомства труда, вне зависимости от того называлось ли оно отделом труда министерства торговли и промышленности, или стало самостоятельным министерством.

Между тем деятельность Отдела труда пришла на самый благоприятный в 1917 году период взаимных уступок рабочих и предпринимателей, когда обе стороны соглашались зайти в этих уступках достаточно далеко. Сменившему его Министерству труда пришлось гораздо сложнее в обстановке противоборства, начавших с мая трудовых конфликтов, вызванных общим ухудшением экономической ситуации в стране.

5 мая 1917 года было учреждено Министерство труда, которое возглавил М.И. Скобелев. У министра было три заместителя: К.А. Гвоздев (по урегулированию трудовых отношений), П.Н. Колокольников (отвечал за связь с профсоюзами и комиссией по трудовому законодательству), Е.А. Дюбуа. Новое министерство создавалось в рамках соглашения с Петроградским Советом о коалиционном правительстве на условиях проведения программы социальных реформ и прогрессивного законодательства.

В составе Министерства труда были образованы шесть отделов: законодательных предложений; охраны труда; урегулирования взаимоотношений между трудом и капиталом; соци-

ального страхования, рынка труда; статистики. Позднее были образованы три комитета: по распределению рабочей силы, послевоенной демобилизации и условиям труда на государственных предприятиях. В основном отделы возглавили представители меньшевистской партии, имевшие опыт деятельности в рабочих группах военно-промышленных комитетов и рабочей секции Петроградского Совета: И.М. Майский, С. Шварц, Л.М. Пумпянский. Им предоставилась возможность реализовать не только партийную программу в области трудового законодательства (создание рабочей инспекции, биржи труда, введение социального страхования, промысловых судов и т.д.)¹⁰, но и осуществить требования масс, от имени которых они выступали (законодательное установление минимальной заработной платы, 8-часового рабочего дня, пособий безработным). Однако либеральные, по существу, приоритеты в работе министерства делали эту возможность весьма сомнительной, несмотря на все старания сотрудников ведомства.

Образованный в Министерстве труда Отдел законодательных предположений был призван заняться созданием нового социального законодательства, исходя из принципа планомерности социальных реформ. Этот принцип предполагал: рационализацию труда путем урегулирования рабочего рынка для предотвращения возможных столкновений на почве безработицы; проведение организационных мероприятий для развития дисциплинированного и сознательного рабочего класса, способного сообразовать свои действия с потребностями государства¹¹.

Задачи Отдела охраны труда определялись следующим образом: наблюдение за правильным применением изданных законоположений; объединение деятельности местных органов трудового надзора (фабричных инспекторов, окружных горных инженеров, а в перспективе – инспекций труда). Создание действительной охраны труда связывалось с распространением этой охраны не только на крупное производство, но также на среднюю, мелкую промышленность и торговлю¹².

Таким образом, государство в лице Министерства труда и его департаментов должно было вмешиваться в социальные отношения и подвергнуть урегулированию трудовые конфликты. В связи с чем, новому ведомству предстояло решить три основные проблемы: разработать трудовое законодательство, установить нормальные взаимоотношения труда и капитала, провести организационные мероприятия в среде рабочего класса.

Сознавая сложность задач, стоящих перед

новым ведомством, Временное правительство позаботилось об участии в процессе их решения не только государственных чиновников, но и представителей самих заинтересованных сторон. С этой целью ещё при Отделе труда, действовавшего в составе Министерства торговли и промышленности, учреждался, уже упомянутый ранее, специальный консультативный комитет в составе представителей общественных организаций¹³. Комитет сохранился и в структуре Министерства труда. Формировался он из представителей Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, Петроградского и Московского Обществ фабрикантов и заводчиков, Совета съездов представителей промышленности и торговли, Центрального военно-промышленного комитета и Всероссийского земского и городского союзов таким образом, чтобы обеспечить равное участие в нём рабочих и предпринимателей. В его задачи входило предварительное обсуждение законопроектов в области регулирования трудовых отношений.

Таким образом, создавалось впечатление твёрдо проводимого курса на достижение социального компромисса между интересами промышленников и рабочих, выражением которого, по словам министра торговли и промышленности А.И. Коновалова, должно было стать «установление той равнодействующей интересов, которая соответствовала бы требованиям права и справедливости, отныне лежащих в основе разрешения всех проблем нашей государственной жизни»¹⁴.

Для достижения этой цели Временное правительство приступило к созданию сети представительств министерства на местах. 11 июля 1917 года Временное правительство издало закон «о местных комиссарах Министерства труда»¹⁵. Комиссары труда назначались министром труда до момента создания местных органов министерства. Предполагалось, что таковыми станут инспекции труда, которые и будут осуществлять надзор за исполнением рабочего законодательства. В подготовленном законопроекте провозглашалось, что такого рода надзор должен быть организован государственной властью. В этом случае законодательной охране подлежали все виды наемного труда. В основу Положения об инспекциях и палатах труда легли принципы выборности и паритетного представительства рабочих и предпринимателей¹⁶.

Однако, хотя законопроект о местных инспекциях труда был готов к августу 1917 года на деле инспекции не создали. Их функции выполняли комиссары труда, действующие совместно с фабричными инспекторами и

окружными инженерами. Закон предусматривал немедленное назначение 40 комиссаров, причем три из них были областными (в Москве, Донецком районе, на Украине). Они обеспечивались исполнительным аппаратом: помощниками и канцелярией. На комиссаров возлагались следующие обязанности: надзор за исполнением трудового законодательства и страхованием рабочих; организация примирительных камер и третейских судов; организация мероприятий по защите труда с мероприятиями по регулированию хозяйственной жизни. На деле комиссары труда, в основном, занимались непосредственным улаживанием трудовых конфликтов по ходатайствам противостоящих сторон.

Отсюда, требовалось скорейшее создание специализированных органов, призванных регулировать социальные отношения в трудовой области – разного рода примирительных учреждений. Первые шаги в этом направлении сделало в апреле 1917 года ещё Министерство торговли и промышленности. В результате этих усилий Центральная примирительная камера утвердила устав местных примирительных камер¹⁷. Согласно ему на всех заводах и фабриках в целях разрешения всякого рода недоразумений между предпринимателями или служащими и рабочими учреждались примирительные камеры. Они состояли из равного числа представителей как от рабочих, так и служащих или предпринимателей. Разумеется, этот устав носил временный, инструктивный характер, был далеко не полон и не мог заменить полноценный закон. Таковой был принят Временным правительством в форме Положения о примирительных учреждениях только 5 августа 1917 года¹⁸. Согласно Положению разрешению примирительных учреждений подлежали все вопросы, касающиеся изменения порядка и условий работ. Примирительные камеры организовывались как по предприятиям и районам, так и по отдельным отраслям промышленности. Предусматривалось в случае возникновения конфликта обращение сторон к комиссару труда с просьбой о возбуждении процесса. Комиссар в этой ситуации выступал в роли посредника. Однако в объяснительной записке к Положению указывалось, что решения примирительных камер не присваивается принудительной силы¹⁹. Поэтому, в случае, когда стороны не достигали компромисса и отказывались выполнить решение примирительных камер, предусматривалась возможность обращения к третейским судам. Третейский суд также состоял из равного числа рабочих и предпринимателей, но его председатель при-

глашался со стороны. Третейский суд, будучи высшей примирительной инстанцией, строился уже на принципе принудительности²⁰. Его решение считалось обязательным для сторон. На местах система координировалась комиссарами труда, в масштабах государства – Министерством труда. В случае недовольства одной из сторон решениями примирительных учреждений или недостижимости соглашений между сторонами предусматривалась возможность обращения в Центральную примирительную камеру. Ее решения признавались обязательными для обеих сторон.

Особое значение Временное правительство придавало учреждению особых примирительных земельных камер для устранения возникающих среди населения недоразумений по земельным делам. Постановление Временного правительства от 21 апреля 1917 года «Об учреждении земельных комитетов» возлагало на губернские и уездные земельные комитеты обязанности разрешения вопросов, споров и недоразумений в области земельных и сельскохозяйственных отношений. В необходимых случаях земельные комитеты могли учреждать посреднические и примирительные камеры²¹. Такие камеры устраивались по образцу третейских судов и их решения являлись обязательными для сторон²². Такой подход Временного правительства объясняется остротой конфликтов, разгоравшихся на аграрной почве, в связи с тем, что решение аграрного вопроса было отложено до Учредительного собрания.

Итак, стремление Временного правительства урегулировать социальные отношения привели к созданию ряда государственных регулирующих органов в этой сфере. Для проведения широких демократических социальных реформ было создано Министерство труда. Это был первый в истории России опыт создания государственного учреждения для решения социальных проблем, прежде всего связанных с областью трудовых отношений. Он оказался небесполезным, позволив обеспечить принятие целого ряда важнейших нормативных актов (о биржах труда, примирительных учреждениях, об обеспечении рабочих на случай болезни, о запрещении ночной работы женщин и детей и др.). Однако результаты деятельности ведомства оказались далеки от ожиданий, особенно в сравнении с поставленными перед ним задачами. Важнейшие законопроекты (о свободе стачек, о 8-часовом рабочем дне, о минимальной оплате труда, об обеспечении безработных) так и не были доведены до принятия их в качестве законов.

Анализ работы Временного правительства показывает его активную роль в создании

достойных условий труда и жизни рабочих. Результаты реформы в области труда должны были стать важным шагом на пути «европеизации» трудовых отношений. А.И. Коновалов в марте 1917 года обещал рассмотреть основные требования рабочих (пересмотр законодательства об охране труда, о продолжительности рабочего дня, об обеспечении трудящихся, о страховании рабочих и т.д.)²³ и действительно ряд шагов был предпринят. В первую очередь, были приняты законодательные акты, касавшиеся работы женщин и детей в ночные часы. Постановлением Временного правительства от 1 июня 1917 года был отменен закон 2 марта 1913 года о допусшении к подземным и ночным работам на каменноугольных копях женщин и детей, не достигших 15-летнего возраста²⁴. Отдел охраны труда специальным циркуляром возложил наблюдение за исполнением изменений правил внутреннего распорядка в горных и каменноугольных предприятиях, в соответствии с Постановлением, на фабричных инспекторов и окружных инженеров²⁵. 8 августа 1917 года был одобрен закон, запрещающий в фабрично-заводских предприятиях ночную работу женщин и подростков до 17 лет.

Еще одним шагом в организации защиты труда явился закон от 11 октября 1917 года, запретивший наложение штрафов и каких-либо денежных взысканий с рабочих властью предпринимателя. Однако этими законами деятельность Временного правительства в области законодательной охраны труда и ограничилась. Другие важнейшие требования рабочего класса остались без удовлетворения. Так, например, законодательное введение в стране 8-часового рабочего дня так и не было осуществлено. В качестве причины этого ссылались на тяжёлое положение промышленности и на отсутствие подготовительных материалов для подобной реформы, сбор которых считался в условиях военного времени затруднительным²⁶. Тем самым правительство само подтолкнуло рабочих решать эту проблему через соглашения с отдельными предпринимателями. В условиях углубления революционного кризиса и прогрессирующего ухудшения ситуации в стране такой курс мог привести исключительно к обострению классовой конфронтации и к неэффективности всей системы примирительных органов и процедур. Аналогичная ситуация сложилась и с законом о стачках.

Важнейшим аспектом трудового законодательства являлось социальное страхование. Постановлением Временного правительства при Министерстве труда помимо Отдела социального страхования был создан Совет по

делам страхования рабочих. В его ведении находилось заведование делами по обеспечению рабочих на случай болезни, по страхованию их от несчастных случаев и по применению правил о вознаграждении потерпевших в результате несчастного случая рабочих, служащих и членов их семей²⁷..

В центре внимания Отдела социального страхования и Совета по делам страхования оказались проблемы страхования по болезни, несчастным случаям и по безработице. Борьба развернулась вокруг принципов рабочего страхования. В центре внимания оказались следующие вопросы: кто должен финансировать фонды и в каком размере; каков должен быть размер компенсации; какие категории трудящихся должна охватывать компенсация; каков должен быть состав органов, осуществляющих наблюдение за деятельностью больничных касс?

И рабочие, и предприниматели настаивали на своем большинстве или, во всяком случае, на паритете в наблюдательных органах. И те, и другие добивались снижения страховых взносов со своей стороны. Позиция руководства департамента по социальному страхованию носила «реалистический характер». Глава департамента С. Шварц стремился убедить рабочую секцию Совета в необходимости автономии: трудящиеся, которые сами финансируют больничные кассы, сами же управляют ими²⁸. При этом представители Отдела страхования решительно отказывались от попыток возложить всю тяжесть финансирования на государство по двум причинам: во-первых, это было неосуществимо в сложившихся условиях; во-вторых, это противоречило принципу воспитания у рабочих гражданского самосознания, предполагавшему добровольное самоограничение в связи с экономическим кризисом. Кроме того, представители Министерства труда скептически относились к возможности распространения страхования на работников мелких предприятий. В сложившейся ситуации это потребовало бы огромных организаторских усилий, а потому страхование всех категорий рабочих носило бы скорее символический, чем практический характер. На деле подобный «реализм» не учитывал ни фактического ухудшения положения рабочих, не смотря на значительный рост номинальной заработной платы, ни нарастания экономического хаоса и падения реальных прибылей предпринимателей, побуждавших этих, последних не идти ни на какие новые уступки. «Защищая интересы государства», руководители министерства лишь вызвали недовольство обеих сторон, полагавших, что они уже сделали все

мыслимые уступки, но не получили желаемых результатов.

Между тем, после долгих обсуждений, 25 июля 1917 года, Временным правительством был принят закон об обеспечении рабочих на случай болезни. Согласно ему во всех промышленных предприятиях с числом рабочих не менее пяти человек учреждались больничные кассы. Кассы передавались в управление их участников, т.е. рабочих. Взносы предпринимателей были увеличены до размеров взносов рабочих. Практически этот закон стал единственным достижением Временного правительства в области социального страхования.

Программа Министерства труда по пособиям безработным вызвала в равной степени возражения и рабочих, и промышленников. Предложенное положение о страховании рабочих на случай безработицы устанавливало взнос в размере 2% от суммы заработка для рабочих и такой же размер взноса от работодателей. Предусматривался взнос для государства (1%). Пособие по безработице устанавливалось в размере двух третей средней местной заработной платы неквалифицированного рабочего. Управление фондом осуществлялось через профсоюзы с представительством от Министерства труда²⁹. Как указывали представители рабочих в комитете труда, подготовленный законопроект был хуже германского закона, хотя в Германии еще не было революции. Законопроект вызвал возражения, прежде всего социалистических партий (т.н. революционной демократии), которая требовала, чтобы государство предоставляло необходимые фонды. Наличие средств для формирования этих фондов отрицалось Министерством финансов. В результате проект так и не стал законом.

19 августа 1917 года Временное правительство приняло закон о биржах труда. Согласно ему в городах с числом жителей не менее 50 тыс. учреждались биржи труда³⁰. В их задачи входили: регистрация спроса и предложений труда, оказание посреднических услуг по найму, сбор статистических сведений о положении местного рынка труда и т.д. Биржи должны были образовываться на паритетных началах (представители заинтересованных сторон – рабочие и работодатели). Организационные обязанности возлагались на городские и земские самоуправления.

В структуре биржи выделялись следующие отделения: 1) квалифицированного труда; 2) неквалифицированного мужского; 3) неквалифицированного женского; 4) интеллигентского труда; 5) труда инвалидов; 6) труда детей и подростков. Кроме того, в целях обеспечения интересов обращающихся в биржи труда рабочих и

предпринимателей различных национальных групп рекомендовалось, чтобы в числе служащих бирж труда находились сотрудники, могущие обслуживать обращающихся лиц на родном языке³¹. Биржи труда были бесплатными, причем, по закону предусматривалось, в случае если сотрудник биржи труда примет в какой-либо форме вознаграждение за оказанные услуги, то он подвергался трехмесячному аресту. Примечательно, что правительство исходило из нейтральности бирж: предприятия, в которых происходили стачка или локаут, не могли пользоваться их услугами. По новому закону предусматривалось создание 400 бирж труда. Из них 90 должны были учреждаться «немедленно»³². Однако до конца октября 1917 года было открыто только 27 бирж труда, из них – 10 областных³³.

Многочисленные трудовые конфликты, разгоревшиеся вокруг вопроса о заработной плате, заставили Временное правительство обратиться к идее нормирования заработной платы. С подобными требованиями выступали и предприниматели, и рабочие. Однако они вкладывали различное значение в понятие нормировки рабочей платы. Временное правительство в данном вопросе стремилось сохранить надклассовую позицию и отстаивать общегосударственные интересы в том виде как они ему представлялись. Поэтому правительство сочло необходимым принять меры двойного характера. С одной стороны, предполагалось установить государственный контроль над заработной платой, ограничив ее разумными пределами (т.е. рост оплаты труда не должен был разрушать промышленность и увеличить цены на товары). С другой стороны, правительство намеревалось ограничить прибыль предпринимателей³⁴.

В результате появился проект Правил о регулировании заработной платы³⁵. Он предусматривал установление минимальной заработной платы, которая подлежала пересмотру через 3 месяца. На время войны предполагалось запретить изменять заработную плату без разрешения промысловых судов. Промысловые суды (в составе представителей Министерства торговли и промышленности, Министерства труда, промышленников и рабочих) должны были выдавать разрешения владельцам промышленных предприятий на изменение существующей заработной платы. В случае невыполнения владельцами предприятий правил о минимальной оплате труда, о тарифах, решений промысловых судов или несогласия рабочих с установленными тарифами для тех и других предусматривалось несение ответственности. Однако Правила не были воплоще-

ны в жизнь. Законопроект осел в специальной Комиссии по трудовому законодательству. В результате минимальная заработная плата устанавливалась лишь в случае заключения на этот счет взаимных тарифных соглашений между предпринимателями и рабочими.

Состоявшееся в мае 1917 года совещание трех министров (Скобелева, Коновалова, Терещенко) пришло к заключению о необходимости введения новых норм для всех видов налогообложения (военной прибыли, подоходного и поимущественного налогов). Военную прибыль («сверхприбыль») предполагалось обложить таким образом, чтобы она, по возможности, целиком перешла в казну. Часть доходов предыдущих военных лет решено было вернуть усилением ставок подоходного и поимущественного налогообложения. По мнению министров, такая налоговая политика должна была выполнить двойную задачу. Во-первых, устранить подозрения революционной демократии относительно необычайно высоких доходов имущих классов и, соответственно, сгладить социальную напряженность, возникающую на этой почве. Во-вторых, увеличить авторитетность правительства при его вмешательстве в конфликты между «трудом и капиталом»³⁶.

12 июня были приняты три налоговых закона: об установлении единовременного налога на доходы, о повышении ставок обложения по подоходному налогу и налогу на сверхприбыль. Согласно этим законам, во-первых, норма обложения высших доходов была доведена с 12,5 до 30%; во-вторых, расширился круг предприятий и частных лиц, подлежавших обложению налогом на военную сверхприбыль. Будучи весьма разумными, в принципе, эти законы не оказали ожидаемого эффекта. Стремительно нараставшая инфляция и рост военных расходов уничтожили ожидавшиеся выгоды.

Таким образом, ухудшение социально-экономической обстановки и вызванная им поляризация общественных сил сорвала правительственную программу социального сотрудничества. Временное правительство вынуждено было сконцентрировать свое внимание на экстренных мерах по урегулированию трудовых конфликтов, вал которых всё нарастал, грозя полным «обвалом» промышленности и торговли.

Временное правительство видело свое место в качестве посредника между различными социальными группами. Однако налаживание переговорного процесса было невозможно в условиях дестабилизирующейся обстановки. На фоне экономического кризиса сопровожда-

ющимся инфляцией, падением производства и жизненного уровня требовались совершенно необычные, чрезвычайные меры. Между тем, Временное правительство основными средствами регулирования трудовых отношений считало надклассовое посредничество в трудовых конфликтах и законодательное регулирование этих отношений. Естественно, выбранная правительством стратегия не принесла желаемого результата. Стремление правительства сохранить нейтральную позицию и выступить в качестве сдерживающего фактора в конфликтных ситуациях столкнулось с необходимостью принятия решений в пользу одной из противоборствующих сторон. В конечном итоге предлагаемые государственными учреждениями компромиссные решения не устраивали конфликтующие стороны в силу непримиримой противоречивости их классовых интересов, что вероятно и предопределило крушение самого Временного правительства.

¹ Вестник Временного правительства. 7 марта 1917 г.

² День. 1917. 17 марта (№ 11). С. 3; См. также: Единство. 1917. 31 марта (№ 3). С. 3

³ Торгово-промышленная газета. 1917. 16 апреля.

⁴ Вестник Временного правительства. 31 марта 1917 г.

⁵ Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Документы и материалы. Ч.1. М.–Л.: Изд-во АН СССР, 1957. С.217.

⁶ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 30. Л. 8 и 8 об.

⁷ Большевики в 1917 году. В 3 т. Т. 1. Большевики в 1917 году: от января до июльских событий. М.: Прогресс-Академия, 1994. С.267.

⁸ См. Орлова Н.Е. Демократические преобразования Российского государства Временным правительством в марте–октябре 1917 года (социально-экономический аспект). Дис. ... канд. ист. наук. Ростов-на-Дону, 1997. С. 148–151.

⁹ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 1. Д. 95. Л. 108.

¹⁰ Программы политических партий и организаций России конца XIX–XX вв. Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 1992. С.56–57.

¹¹ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 24. Л. 1. Об. 2.

¹² ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 24. Л. 2. Об. 3.

¹³ Журналы заседаний Временного правительства. Пг., 1917. № 12 от 9 марта 1917 г. С.15.

¹⁴ Речь министра торговли и промышленности А. И. Коновалова при посещении московской биржи 14 апреля 1917 года. Пг.: Типография Редакции периодических изданий Министерства финансов, 1917. С.19.

¹⁵ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 23. Л. 51 и об.

¹⁶ ГА РФ. Ф. 150. Оп.1. Д. 514. Л. 77–78.

¹⁷ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 3. Д. 5. Л. 1–3 и об.

¹⁸ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 30. Л. 59–60.

¹⁹ Там же. Л. 65–66.

²⁰ «Вестник Временного правительства». 12 сентября 1917 г.

²¹ ГА РФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1016. Л. 45–47.

²² Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Документы и материалы. Ч.3. М.–Л.: Наука, 1967. С.216.

²³ Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Документы и материалы. Ч.1. М.–Л.: Изд-во АН СССР, 1957. С.217.

²⁴ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 23. Л. 44.

²⁵ ГА РФ. Ф. 4100. Оп. 2. Д. 23. Л. 44.

²⁶ РГИА. Ф. 23. Оп. 17. Д. 703. Л. 1–5.

²⁷ ГА РФ. Ф. 150. Оп. 1. Д. 422. Л. 1–11.

²⁸ Галили З. Лидеры меньшевиков в русской революции. Социальные реалии и политическая стратегия: Пер. с англ. М.: Республика, 1993. С. 286–287.

²⁹ ГА РФ. Ф. 150. Оп. 1. Д. 514. Л. 79–81.

³⁰ Вестник Временного правительства. 29 сентября 1917 г. Образцом для создания Положения о биржах труда послужил соответствующий английский закон, ставший потом законом, на прямо противоположных началах, исходя из т.н. нейтральности бирж труда и паритетности состава их руководящих органов (комитетов).

³¹ Вестник Временного правительства 1917 г. 4 октября.

³² Галили З. Лидеры меньшевиков в русской революции. Социальные реалии и политическая стратегия: Пер. с англ. М.: Республика, 1993. С.280.

³³ Федоров В.Д. Становление системы организационного трудоустройства в России в 1917 г. //Субъективный фактор социалистической революции. Горький: Горьковский гос. ун-т, 1988. С.58.

³⁴ ГА РФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1117. Л. 1–3.

³⁵ ГА РФ. Ф. 150. Оп. 1. Д. 559. Л. 19–20.

³⁶ Милоков П.Н. История второй русской революции. Т.1. Вып.1. Противоречия революции. Киев: Летопись, 1919. С. 122.

СОЦИАЛЬНАЯ ОПОРА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ ПЕРЕД ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИЕЙ ГЛАЗАМИ ЖАНДАРМОВ

С.Н. Жаров,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ЮУрГУ

В фондах Государственного архива Российской Федерации среди множества других хранится интереснейший документ, отражающий последнюю попытку реформировать политический розыск в стране накануне краха монархии. Называется он «Наказ по ведению политического розыска», в качестве автора указан генерал-майор П. К. Попов, бывший во второй половине 1916 г. генералом для поручений при министре внутренних дел и командиром Отдельного корпуса жандармов¹. В октябре 1916 г. подготовленный им проект «Наказа» был отпечатан в пяти экземплярах и разослан для ознакомления министру и чинам МВД, но утверждения не дождался. Историк П. Е. Щеголев, член Чрезвычайной следственной комиссии Временного Правительства по расследованию действий бывших министров и прочих должностных лиц, возглавлявший после февраля 1917 г. комиссию по разбору дел Департамента полиции, без особой уверенности писал, что «Наказ» был отпечатан в типографии штаба Корпуса жандармов отдельной книгой, но не сброшюрован, однако ни единого экземпляра не сохранилось². Сохранилась только неполная машинописная копия.

В отделе II «Предъявленные к розыскным учреждениям требования в отношении осведомленности» автор «Наказа...» нацеливает внимание розыскных органов на «революционные организации, функционирующие ныне в России», но наряду с этим отмечает, что «всякое революционное движение, где бы оно не возникло и безразлично под каким наименованием, в равной степени подлежит тщательному наблюдению и обследованию»³. И далее перечисляет классы и группы населения, на которых должно быть обращено особое внимание розыскных органов. Именно это перечисление и является предметом исследования в настоящей статье.

В первую очередь внимание политического розыска нацеливается на воинские части, «верность которых долгу присяги до сего времени являлась одним из самых серьезных препятствий преступным вождениям революционеров», но теперь уже распропагандированные солдаты не вызывают полного доверия властей.

Следующим по опасности автор «Наказа...»

полагает «возникновение среди крестьян организации так называемых «крестьянских братств» партии социалистов-революционеров, конечной целью которых является ниспровержение, путем вооруженного восстания, существующего государственного и общественного строя». Не менее опасны и рабочие организации: показательна вставка об уклоне рабочих групп Военно-промышленного комитета на революционный путь. Попов вполне мог быть по должности информирован о результатах агентурной разработки этих групп, особенно Петроградской, арестованной в январе 1917 г.⁴ особое внимание следовало уделять содержанию «издающихся... легальным порядком рабочих газет социал-демократического и социал-революционного направления, так как упомянутые органы, освещая с партийной точки зрения различные явления из рабочей и общественной жизни, зачастую являются руководителями революционного движения».

Отказано в доверии лицам сельской администрации (волостные старшины, сельские старосты, волостные и сельские писаря), железнодорожным и почтовым служащим. Надзор устанавливался за деятельностью профессиональных и просветительских обществ и проводимыми ими экскурсиями.

Постоянному освещению подвергалась такая взрывоопасная среда, как учащиеся высших и средних учебных заведений, причем если среди студенчества охранка всюю требовала себе агентуру, то с 1913 г. учащихся средних училищ и гимназий было запрещено привлекать к сотрудничеству, осуществляя наблюдение через педагогов и персонал.

Не менее важным было и наблюдение за любителями воздухоплавания. Еще в 1906 г. Е.Ф. Азеф заинтересовался возможностью покушения на императорские резиденции с аэроплана⁵, и хотя в письмах к А.В. Герасимову изображал этот план как средство опустошения партийной кассы⁶, эсеры восприняли этот план более чем серьезно. В сентябре 1909 г. в Департамент полиции поступило донесение о приобретении боевой организацией ПСР за границей аэроплана «для совершения террористического акта исключительной важности», который они планировали перевезти в

Финляндию в разобранном виде⁷. Опасность атаки с воздуха была серьезно оценена Министром внутренних дел, издавшим 28 сентября 1909 г. циркуляр за № 39, запрещающий полеты над императорскими резиденциями. Циркуляр МВД от 22 марта 1912 г. еще более ужесточил требования: теперь запрещались полеты над всей территорией губернии, в которую прибывала царская семья⁸.

В предреволюционные годы жандармы стали уделять внимание и ордену масонов, «ближайшей целью которого является – под видом борьбы против «суеверия» и «произвола» вести борьбу против официальной господствующей церкви и монархической власти».

В «группу риска» попали также сектанты. Конечно, после издания 17 апреля 1905 г. указа о началах веротерпимости и особенно манифеста 17 октября 1905 г. представители иноверных и инославных конфессий с большим выразили энтузиазмом верноподданнические чувства. Однако с 1910 г. началось планомерное наступление на Высочайше дарованную свободу совести. Два циркуляра министра внутренних дел в 1910 г. резко ограничили возможность проведения сектантами съездов и их миссионерской деятельности. В 1912 г. вышел циркуляр МВД об ограничении религиозной пропаганды сектантов, а в 1913 г. – об энергичной борьбе с баптизмом. Начало мировой войны еще более усугубило ситуацию, поскольку большинство сектантов, не сопротивляясь призыву, отказывалось брать в руки оружие.

Местные власти подчас проявляли поощряемое сверху рвение в преследовании сектантов. В декабре 1914 г. восстановлением командующего Одесским военным округом генерала М.И. Эбелова были закрыты в Одессе четыре баптистских, одна евангельская и одна адвентистская общины⁹.

Что же касается евреев, то, по мнению генерала Попова, «в пределах империи не должна допускаться деятельность «еврейского национального фонда» и всякие организации сионистов в сообщества должны быть признаны запрещенными».

Иная ситуация сложилась с мусульманским населением, где в начале XX века усиленно распространялись панисламистские идеи. В Поволжье и Туркестане были замечены турецкие офицеры-«чалмоносцы», на Урале в татаро-башкирских библиотеках появилась панисламистская литература, в том числе с пропагандой идеи создания исламского государства «Идель-Урал» на территории от Волги до Иртыша¹⁰. Следовало учитывать и усилия германской пропаганды: Вильгельм II стре-

мился спровоцировать восстания в исламских колониях и провинциях враждебных ему империй. Это сказалось и на политике по отношению к военнопленным мусульманам, им предоставлялся особый статус «гостей кайзера»¹¹. Поэтому значительная часть населения России, исповедовавшая ислам, также подлежала агентурному наблюдению.

Подозрительными и потому подлежащими наблюдению были признаны «малодостаточные слои населения», «лица либерального направления» и «оппозиционные группировки», преимущественно из интеллигентных слоев общества, в городах, земствах и т.п., которые, не выступая пока открыто на революционный путь, выражают явное недовольство существующими порядками и таят в себе все задатки на то, что при тяжело сложившихся для правительства обстоятельствах, они выступят на явно революционную дорогу и сыграют в революции выдающееся значение».

Таким образом, наблюдение требовалось установить за всем в большей или меньшей степени активным населением России, за рамками политического розыска оставили разве что придворных и православное духовенство, и то лишь потому, что контроль за первыми осуществлял дворцовый комендант, а за вторыми – собственные иерархи во главе со Святейшим Синодом. Кому же в таком случае доверяло правительство?

Сначала опору престола видели в монархических организациях, первой из которых было созданное в 1900 г. Русское Собрание. Его программу приняли другие монархические общества, возникшие в 1905 г.: «Лига Московских патриотов», «Бессарабская патриотическая лига» П. Крушевана, «Общество националистов» Киева и Одессы, «Русское Вече» в Вильне, партия «Минин и Пожарский» в Нижнем Новгороде, Русская монархическая партия, Союз русских людей и пр. Созданные при этих обществах боевые дружины объединил Союз русского народа. Все эти организации вначале пользовались поддержкой правительства и местных властей, получая от них оружие и защиту от террористических актов со стороны революционных партий¹². Однако, желая удержать деятельность их в рамках законности (при том, что революционные партии и их боевые организации ни о какой законности и не помышляли), правительство проявило известную непоследовательность: П.А. Столыпин по настойчивой просьбе Одесского градоначальника А.Г. Григорьева (1906–1907 гг.) приказывает ликвидировать боевую дружину Союза Русского Народа в Одессе в самый разгар революционного тер-

рора. В результате число дружинников с нескольких сот сокращается до двух десятков, да и тех приказано было разоружить. Потом министерство внутренних дел (1913–1915 гг.) вообще отказало в субсидиях Союзу русского народа¹³. Не идеализируя членов этих союзов, партий и дружин, полагаю возможным заметить, что такое отношение не могло не оттолкнуть от правительства даже монархистов.

Один из лидеров кадетской партии П.Н. Милуков в 1905 г. писал: «Власть, которая только непрерывным употреблением силы может удержать каждого отдельного обывателя, на каждом отдельном его шагу, от неповиновения, которая не может рассчитывать ни на чью помощь и принуждена считать врагами все население поголовно, – такая власть существовать не может; ее не могут поддерживать даже штыки и пули, так как и для них необходимы мускулы, ими управляющие»¹⁴. Эта пророческая фраза как нельзя лучше характеризует обстановку в России к концу 1916 г.: российскую монархию к тому времени уже некому было спасти от краха.

Жандармский генерал, сам того не желая, не только констатировал полное отсутствие социальной опоры царизма, но и продемонстрировал невозможность удержания власти силовыми, репрессивными методами.

¹³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 314. Д. 49. Лл. 1–268. Проблема авторства документа достаточно сложна и неоднозначна, однако вынесена за пределы данной статьи.

¹⁴ Щеголев П.Е. Охранники и авантюристы. Секретные

сотрудники и провокаторы. Гос. публ. ист. б-ка России. М., 2004. С. 163.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 314. Д. 49. Л. 5.

⁴ Богданова Н. Б. *Мой отец – меньшевик*. СПб., 1994. С. 196.

⁵ Прайсман Л.Г. *Террористы и революционеры, охранники и провокаторы*. М., 2001. С. 244.

⁶ Там же. С. 303.

⁷ ГА РФ. Ф. 102. ОО. 1909. Д. 152. Л. 341.

⁸ Политическая полиция и политический терроризм в России (вторая половина XIX – начало XX вв.). Сборник документов. М., 2001. С. 447.

⁹ Плетт И.П. История евангельских христиан-баптистов с 1905 по 1944 год. – <http://www.blagovestnik.org/books/00360.htm>

¹⁰ Жаров С.Н. Жандармы и национальное татаро-башкирское движение. // *Россия и Восток: история и культура: Материалы IV международной научной конференции «Россия и Восток: проблемы взаимодействия*. Омск, 1997. С. 129–130.

¹¹ Планам революционизирования мусульман был посвящен обширный трактат одного из видных германских дипломатов: Oppenheim Max, Freiherr von. *Die Revolutionierung der Islamische Gebiete Unsere Feinde* (Denkschrift). 1914. 136 S. // *Politisches Archiv des AuswKrtigen Amt, Bonn* (PA AA) WK. 11. R. 20938. Цит. по: Б.И. Колоницкий. Занимательная англофобия. <http://nlo.magazine.ru/philosoph/sootech/main2.html>

¹² Политическая полиция и политический терроризм... С. 254, 280.

¹³ Острцов В. Черная сотня и красная сотня. <http://lib.web-malina.com/getbook.php?bid=3611&page=6>

¹⁴ Милуков Н. *Мораль Московского восстания*. // *Российские либералы: кадеты и октябристы*. М., 1996. С. 102.

КАК Я ПОНИМАЮ ФИЛОСОФИЮ ПРАВА

О.А. Зарубина,

кандидат философских наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ЮУрГУ

Философское осмысление права – задача особой научной и учебной дисциплины – философии права, имеющей свой собственный предмет исследования и категориальный аппарат. Философия права – это древняя наука, имеющая богатейшую историю от произведений Платона и Аристотеля до системы гуманитарного образования современности. Однако дискуссия о том, что такое философия права позволяет говорить о философско-правовом «буме».

На современном этапе понятие «философия права» имеет несколько самостоятельных значений. С одной стороны, философия права трактуется как раздел социальной философии, предметом которого выступает феномен права. Данный подход требует, чтобы право рассматривалось только в контексте отлучения от морали, религии, политики и т.д., тогда право может быть проявлено и понятно. Подход к праву как к фрагменту социальной реальности, однако, не позволяет всесторонне и достаточно полно выявить его природу.

Согласно другому пониманию, философия права является частью общей теории права и сконцентрирована исключительно на решении проблем методологии. Таков подход Д.А. Керимова, который подчеркивает: «Философия права, будучи одним из основных направлений общей теории права, разрабатывает основополагающие проблемы диалектики, гносеологии и логики правового бытия, обслуживающие как саму общую теорию права, так и весь комплекс отраслевых юридических наук»¹. Этот подход очень удачен. Но данное толкование философии права имеет определенные недостатки: во-первых, оно предполагает только количественное различие между философией права и любой другой юридической наукой, а во-вторых, оно оставляет вне поля зрения ту часть философской методологии, которая не имеет научного характера.

Необходимо выделить и еще одно значение понятия философии права: оно предстает как *мировозренческое основание права*, как совокупность программных установок конкретной правовой системы. В этом значении философия права становится центральным элементом правовой идеологии,

то есть составной частью всякого правового учения. Но данное значение понятия философии права, на наш взгляд, также не может быть основным.

Более приемлем подход, когда философия права рассматривается как философствование правового субъекта, а точнее – *отражение феномена права средствами самого правосознания*. Именно это значение мы и постараемся раскрыть в большей степени.

Важно прояснить еще одну тонкость: философия права имеет предметом своего изучения то же, что и все остальные юридические науки, а именно, право во всем многообразии его аспектов. Поэтому философия права должна быть отнесена к юриспруденции, как особая юридическая наука. При этом нельзя понимать философию права как предельно общий взгляд на право, то есть отличать ее от теоретико-правового взгляда лишь в количественном аспекте. Согласно нашей позиции, во-первых, в рамках юриспруденции философия права противопоставляется юридической науке, а точнее – общей теории права и государства, которая является единственно соразмерной с философией права по масштабности взгляда на предмет. Во-вторых, внутренняя связанность философии права и общей теории права видится нами необходимой и неустраняемой. И эта связь реализуется по принципу дополнительности. Вне данной связи общая теория права и государства не в состоянии выполнить своей методологической роли по отношению к юриспруденции в целом. Таким образом, общая теория права и государства может быть представлена как мировозренческая программа действительного права; а философия права дает предельно широкое понимание природы и сущности права как феномена человеческой жизни. Кроме того, именно философия способна обеспечить связь философской методологии с общенаучной методологией, лежащей в основе правовой теории. Иными словами, философия права находится на вершине пирамиды всех юридических наук и служит *рефлексией правосознания*.

Теперь попытаемся определиться с предметом философии права.

Если сказать, что предметом философии

права является само право, значит не сказать ничего. Поэтому для создания наиболее полной картины выявим различные подходы к искомому предмету в теориях известных мыслителей прошлого и современности.

Так, предметом философии права, согласно Гегелю, является идея права². Русский философ С.Л.Франк понимал философию права как учение об общественном идеале. «Философия права, – писал он, – по основному традиционно типическому ее содержанию есть познание общественного идеала, уяснение того, каким должен быть благой, разумный, справедливый, «нормальный» строй общества»³. И.А. Ильин – правовед, философ, публицист, подчеркивал: «Право – могучий корень общественной, личной, духовно-культурной жизни всякого народа, поэтому те, кто числят право по ведомству лишь юриспруденции, – не заглядывают в сущностные глубины правового бытия. В русском сознании право становилось синонимом правоты, правды и даже праведности, а в западном, – сближалось с законностью, нормальной упорядоченностью»⁴. С.В. Пахман – правовед, цивилист, историк и теоретик права отмечал, что задачей «новой историко-философской науки в области права стало не отыскание неизменного, абсолютного права, а исследование тех сил, которые лежат в основе происхождения и развития права, и вообще раскрытия законов юридических явлений...», что «все философские исследования в области права должны стать под знамя той положительной науки, которая, поставив своей задачей исследование законов юридических явлений, чужда всяких априорных построений и ищет разрешения своей многотрудной задачи на почве реальных условий юридического строя и в теснейшем союзе со всеми отраслями знаний, имеющими прямое или косвенное отношение к исследованию общественных явлений»⁵. Б.А. Кистяковский – правовед, социолог утверждал: «...для того, чтобы наука о праве была методологически правильно построена, она должна быть ориентирована не в той или иной гуманитарно-научной дисциплине и не во всей совокупности их, а, прежде всего в философии культуры и только при посредстве ее во всей сумме гуманитарных наук, объединенных при помощи философии в цельную систему научного знания»⁶.

Из приведенного понимания задач правоведения вытекает, что для юриста «философия права должна быть альфой и омегой всего образования»⁷.

В современной философии права ее предмет также определяется по-разному. С.С. Алексеев полагает, что «философия права предстает как научная дисциплина, которая призвана дать мировоззренческое объяснение права, его смысла и предназначения, обосновать его под углом зрения сути человеческого бытия, существующей в нем системы ценностей»⁸.

Суть другого подхода состоит в следующем: «В едином объекте (в правовой реальности) заключен и предмет философии права как философской дисциплины, исследующей наиболее общие принципы жизненного мира человека и его познания, принципы взаимодействия повседневной реальности человека с системным миром, всеобщие принципы существования, познания и преобразования правовой реальности»⁹.

Более плодотворное определение предмета философии права выработано Ю.В. Тихонравовым: «Философия права есть учение о смысле права, то есть о том, в результате каких универсальных причин и ради каких универсальных целей человек устанавливает право»¹⁰. Данное определение более «живое», так как учение, в отличие от научной дисциплины, может активно влиять не только на познание политической и правовой жизни, но и формировать общественное сознание, нацеливать на социальные преобразования, общественные переустройства, на духовное подвижничество. Кроме того, в качестве предмета принимаются универсальные причины и основания права. Такой подход свидетельствует о собственно философском понимании предмета изучения. Указание же на то, что человек «устанавливает право», – это не философско-правовая, а юридическая постановка вопроса.

Естественно-правовую постановку вопроса дает В.С. Нерсисянц: «Философия права занимается исследованием смысла права, его сущности и понятия, его оснований и места в мире, его ценности и значимости, его роли в жизни человека, общества и государства, в судьбах народов и человечества» ...и далее «предметом философии права является право в его различении и соотношении с законом»¹¹. Достоинством данного определения является качественная отличность философии права от иных подходов к праву. Небезынтересно, как решается проблема предмета философии права в западной теории. Французский правовед Ж.-Л. Бержель понимает философию права как юридическую метафизику, которая «стремится освободить право от его технического

аппарата под тем предлогом, что за счет этого ей удастся добраться до сущности права и увидеть метаюридическое значение права и ценности, которые это право должно отстаивать, а также смысл права относительно полного видения человека и мира»¹².

Сходной позиции придерживается С.П. Синха, указывая, что философия права рассматривает такие вопросы, как «что такое природа права, сущность справедливости, правонарушение и наказание, права личности»¹³.

Такое многообразие подходов к предмету философии права вполне закономерно, ибо его определение предполагает выявление отношения как к философии, так и к праву. Известно, что трактовок философии столько, сколько философских систем (или даже философов), а выявление предмета философии права невозможно без определения феномена права, то есть того, что должно быть исследовано философией права. Тем не менее, ситуация не представляется тупиковой, так как и философы и юристы признают наличие инварианта, общего и повторяющегося в различных высказываниях о предмете как философии, так и философии права, наличие единого смыслового ядра.

Философия права, по выражению Р. Луккича, представляет собой «специальную философию», то есть такую, «предметом которой является не весь мир в целом, не все сущее как таковое, а лишь одна его часть – право»¹⁴. При этом она сохраняет все черты общей философии. Поэтому, если философия есть учение о предельных основаниях человеческого бытия, или о базисных феноменах, то философия права может быть определена в качестве учения о предельных основаниях права как одного из способов человеческого бытия. Как известно И. Кант, считал, что сферу философии как науки «о целях человеческого разума... можно подвести под следующие вопросы: 1. Что я могу знать? 2. Что я должен делать? 3. На что я смею надеяться? 4. Что такое человек?»¹⁵. Аналогично сферу философии права можно представить через вопросы: **1. Что я могу знать о праве? 2. Что я должен делать в соответствии с требованиями права и почему? 3. На что я могу надеяться в силу соблюдения или нарушения этих требований?** В свою очередь все они могут быть сведены к одному обобщающему вопросу: **Что есть право как способ человеческого бытия, или же: что такое правовой человек?**

Ответы на эти вопросы и позволяют выяснить природу такого феномена как право и предмет философской дисциплины, которая его исследует. Однако необходимость и возможность философии права не такой уж очевидный факт. Встречаются самые разнообразные попытки непринятия философского подхода к праву, в силу практической бесполезности и невозможности реализовать многие вопросы в полном объеме. Но можно ли требовать от философии решения практических задач? Ведь сфера ее предмета – «основания», а сфера ее метода – рефлексия. Наука по своему методу догматична, то есть не занимается критической проверкой своих оснований, философия же – критична, она постоянно обращается к своим основаниям. Такое обращение и есть рефлексия («мысль о мысли», «сознание о сознании» словами Декарта). Рефлексия (от лат. Reflexio – отражение) в современном гуманитарном знании понимается как анализ собственных мыслей и переживаний; размышление полное сомнений и колебаний. Рефлексия есть обязательный элемент философско-правового познания. Более того, именно саморефлексивный характер философии права обуславливает то, что проблема ее предмета оказывается одним из центральных вопросов этой дисциплины. Рефлексия же оснований права и государства, по мнению немецкого философа права О. Хеффе, – это критический анализ «лигитимации и ограничения политического сообщества»¹⁶. Другой стороной рефлексии как вопрошания об основаниях есть обсуждение или дискурс.

У О. Хеффе есть выражение «философский дискурс справедливости»¹⁷. Поэтому **рефлексия и дискурс** – вот особенности метода современной философии и философии права.

Произведенный анализ позволяет нам дать следующее определение рассматриваемого раздела знания. **«Философия права – это философское учение о праве, отвечающее на вопросы, возникающие в правовой сфере методом философии, то есть методом рефлексии. Ее предметом является, прежде всего, выявление смысла права, а также обоснование понимания этого смысла»**¹⁸. Данное определение не охватывает всего многообразия проблем философии права, но позволяет сосредоточиться на ее стержневой идее, связанной с представлением о праве как способе человеческого бытия.

-
- ¹ Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: В 3 т. Т. 2. Философия права. М., 2002. С.31
- ² Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С.59.
- ³ Франк С.Л. Духовные основы общества. М., 1990. С. 21.
- ⁴ Ильин И.А. Философия права: западноевропейская и русская традиция. Собр. Соч. – М.,1993. Т.1.С. 24.
- ⁵ Пахман С.В. О современном движении в науке права. СПб., 1882. С.6.
- ⁶ Кистяковский Б.А. Методологическая природа науки о праве. М., 1915. С.15.
- ⁷ Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск. Т. I. С. 33.
- ⁸ Алексеев С.С. Философия права. М., 1997. С. 2.
- ⁹ Иконникова Г.И., Ляшенко В.П. Основы философии права. М., 2001. С. 7.
- ¹⁰ Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 46.
- ¹¹ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2000. С. 7, 10.
- ¹² Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М.,2000. С. 19.
- ¹³ Синкха С.П. Юриспруденция. Философия права. М., 1996. С.5.
- ¹⁴ Лукич Р. Методология права. М.,1981. С.69.
- ¹⁵ Кант И. Трактаты и письма. М., 1980. С. 331–332.
- ¹⁶ Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М., 1994. С.15.
- ¹⁷ Там же. С. 15.
- ¹⁸ Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления: Монография. Харьков, 2002. С. 18.

ИНТЕГРАЦИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СИБИРСКОГО СЕВЕРА В ПОЛИТИКО-ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИИ В 1800–1850-Е ГГ.

Н.В. Калинина,

*ассистент кафедры теории и истории государства
и права ЮУрГУ*

Проблема взаимодействия человека и природы превратилась в одну из важнейших проблем человечества, от которой, в конечном счете, зависит существование человеческой цивилизации. Реалии сегодняшнего дня, все состояние природы свидетельствует о том, что человечество подошло к такому рубежу, когда его деятельность ставит под угрозу само существование природы и человека.

Интенсивное использование природных ресурсов, применение некоторых современных технологий нарушает баланс в естественной среде, что изменяет условия жизни на Земле, делая их невозможными для человека. Вовлечение окружающей природной среды в общественное производство, вызывают негативные последствия в экологических системах, ведет к загрязнению воздуха и водных источников, повышенной радиации, создают на всей Планете угрозу растительному и животному миру, здоровью и жизни человека. Человечество стремительно катится в «экологическую пропасть». В сложившихся условиях только государство как важнейший организатор и регулятор общественных отношений и жизни общества может и обязано остановить этот процесс.

В этих условиях проблема экологии, точнее бережного отношения к природе, рационального использования ресурсов, охраны природы, изменения принципов взаимодействия с ней выходит на первый план не только в пределах отдельной страны, но и в глобальном, международном масштабе, превращается в проблему спасения Земли, природы, сохранения человечества.

Все это обусловило выделение в 80-е годы XX века в системе основных направлений внешней и внутренней деятельности государства новой экологической функции, т.е. функции охраны природы и рационального использования природных ресурсов¹.

Экологическая функция государства долгое время не была предметом специального исследования. Проблемы природоохраны и природопользования ставились и рассматривались (причем весьма разносторонне и содержательно) в основном представителями природоресурсового, сельскохозяйственного и других

отраслей права, непосредственно связанных с охраной окружающей природной среды, при этом, как правило, не связывались с анализом соответствующей функции государства. В теории государства и права государственная деятельность по охране природы не привлекала к себе должного внимания, не признавалась основной функцией государства и затрагивалась лишь в связи с исследованием хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функций Советского государства и в качестве их составной части.

Только сначала 70-х годов экологическая функция государства подвергается специальному исследованию и начинает рассматриваться в общетеоретической и отраслевой юридической литературе как самостоятельная основная функция государства².

Значительный вклад в разработку данной проблемы и формирование представлений об экологической функции государства как о самостоятельном направлении его деятельности вносят М.И. Байтин, О.С. Колбасов, Ю.Б. Кравченко, Н.С. Макаревич, В.В. Петров, Ю.Н. Тютюкин, И.В. Черноголовкин и др. Отдельные аспекты природоохранной деятельности государства рассматривались в работах Г.И. Азарова, В.П. Балезина, Р.Д. Боголепова, М.И. Бринчука, Т.С. Волкова, Н.А. Гладкова, А.К. Голиченко, А.Е. Дмитриева, Н.Д. Казанцева и др.³.

В современных научных исследованиях и учебной литературе по теории государства и права, посвященных проблеме функций государства, практически все исследователи единодушны в определении названия функции экологической.

В работах М.И. Байтина (когда еще доминировал дифференцированный подход, предполагавший автономное существование природоохранного и природоресурсного права) данная функция называется «функцией охраны природы и рационального использования природных ресурсов».

С.С. Алексеев пишет, что «в современных условиях приобретает особую актуальность и остроту функция охраны природы и рационального использования природных ресурсов».

М.Н. Марченко, говоря об общесоциальной функции государства, наполняет ее следующим, сугубо экологическим, содержанием: «это деятельность, направленная на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей природной среды, внедрение в производство новых безотходных технологий».

Важным представляется то, что у вышеобозначенных определений экологической функции, как целого, выделяют две подструктуры – «природоохранную» и «природоресурсную».

Приведенные точки зрения характеризуют единство исследователей относительно соотношения трех категорий: «природоохрана», «природопользование», «экологическая функция».

Однако в теории государства и права не уделяется достаточного внимания проблемам понятийного аппарата данной функции, в связи с чем, существуют некоторые разночтения относительно содержания понятия экологической функции государства. Это часто приводит к тому, что данная функция определяется неверно.

В.М. Корельский, например, высказывается: «Функция охраны природы и окружающей среды выдвинулась в последнее десятилетие в число основных».

В.Н. Дмитрук: «экологическая функция - это разновидность внутренней функции государства по обеспечению правового режима природопользования».

Если В.М. Корельский исключил из экологической функции «природоресурсный» блок и, следовательно, сводит деятельность государства в указанной сфере только к охране природы (окружающей среды), В.Н. Дмитрук, наоборот, – «природоохранной», что является следствием отсутствия в теории государства и права единой позиции по данной проблеме⁴.

Основное содержание экологической функции государства составляет государственное управление и координация деятельности субъектов природопользования в области охраны окружающей природной среды, регулирование процесса природопользования, осуществление и координация деятельности по оздоровлению и улучшению качества природной среды. Естественно, что данный список не является исчерпывающим⁵.

Исходя из вышесказанного, содержание экологической функции государства составляют три взаимосвязанные подфункции⁶, под которыми следует понимать индивидуально-определенное поднаправление

деятельности государства по охране, рациональному использованию, воспроизводству и оздоровлению конкретного природного объекта (экосистемы). Таким образом, можно сказать, что в данных подфункциях раскрывается вся полнота практической деятельности государства в сфере воздействий на окружающую среду⁷.

Соответственно, экологическую функцию образуют четыре компонента: охрана, рациональное использование, воспроизводство и оздоровление. Данные компоненты служат основой не только субфункциям, но и направлению в целом⁸, что должно находить свое отражение и в понятии экологической функции государства.

Наиболее полному раскрытию понятия данной функции послужит характеристика перечисленных компонентов.

Охрана окружающей природной среды. Под ней понимается система национальных и международных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия между деятельностью человека и благоприятным состоянием окружающей природной среды⁹, на предотвращение истощения, уничтожения и загрязнения экосистем, на предупреждение дальнейшего ухудшения качества уже нарушенных экосистем.

Рациональное использование природных ресурсов это деятельность государства по организации социально-экономических процессов, призванная, посредством ограничений, минимизировать потребление исчерпаемых невозобновляемых природных ресурсов, в интересах будущих поколений¹⁰.

Правовыми критериями рационального использования соответствующих природных ресурсов должны служить обеспечение их неистощимости, экологической обоснованности эксплуатации богатств природы при одновременном обеспечении устойчивого развития экономики¹¹.

«Воспроизводство» – деятельность государства по поддержанию и улучшению существующего количества и качества компонентов природной среды¹².

В каждой из этих подфункций, в свою очередь, можно выделить дополнительные подфункции, исходя из объекта экологической защиты: воздух (атмосфера), вода, земля (почва), растительный и животный мир (флора и фауна) и др.

В отечественной теории государства и права функции государства определяются как основные направления (стороны) его деятельности, в которых следует исходить из следующих позиций:

1) учет философского понимания категории «функция»;

2) установление сфер общественных отношений, в которые «устремлена» деятельность государства;

3) выражение в функциях сущности государства и его социального назначения в обществе¹³.

С учетом указанных соображений, экологическую функцию современного государства можно определить как объективно обусловленное направление (сторона) деятельности государства в области охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов, основанное на реализации его экологической стратегии по обеспечению устойчивого развития, выражающая интересы большей части населения.

Экологическая функция государства самым тесным образом взаимосвязана с рядом других функций – экономической, социальной, функцией обеспечения общественной безопасности, т.е. является комплексной функцией. Нельзя не отметить ее огромную важность в современных условиях в связи с необходимостью сохранения условий дальнейшего существования человечества, интересов не только нынешних, но и будущих поколений.

С другой стороны, экологическая функция государства в качестве основного своего содержания представляет собой деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Ее задача сегодня заключается скорее в гармонизации взаимоотношений природы и общества, в экологизации всех сфер жизни общества, т.е. в утверждении абсолютно новой парадигмы общественного развития. Данная задача, естественно может рассматриваться как идеал и выдвигаться в качестве цели только на перспективу. Однако ее

выдвижение заставляет говорить о включении в структуру экологической функции деятельности по формированию экологического сознания¹⁴.

¹ Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 21.

² Кадомцева А.Е. Развитие экологической функции современного Российского государства и правовые формы ее осуществления: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 3.

³ Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 23.

⁴ Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2003. С. 98, 100.

⁵ Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 24.

⁶ Там же. С. 36.

⁷ Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2003. С. 119.

⁸ Там же. С. 120.

⁹ Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 37.

¹⁰ Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2003. С. 120.

¹¹ Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 37.

¹² Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2003. С. 122.

¹³ Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 33, 34.

¹⁴ Там же. С. 40.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

Г.Т. Камалова,

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ЮУрГУ

На организацию советской судебной системы в двадцатые годы большое влияние оказало понимание В.И. Лениным и советскими юристами дефиниции «суд». В.И. Ленин неоднократно подчеркивал, что суд в условиях классового общества – «орган власти»¹, «государственное учреждение, деятельность суда есть одна из частей государственной деятельности»². По его мнению, после установления советской власти суд превращается в «орган привлечения именно бедноты поголовно к государственному управлению, орган власти пролетариата и беднейшего крестьянства, орудие воспитания к дисциплине»³. Н.В. Крыленко дал еще более откровенное понимание суда. Он заявлял, что «суд – есть упорядоченная форма расправы»⁴ и одновременно – «одно из самых утонченных, наиболее совершенных и в то же время замаскированных, завуалированных средств охраны данного порядка»⁵.

В двадцатые годы, как и весь советский период, основная функция суда – собственно отправление правосудия, подменялась функцией управления и осуществления государственной политики, воспитания граждан. Такое понимание превращало суд в карательный орган, а не «средство разрешения споров»⁶. Кроме того, такое понимание суда предопределяло своеобразное толкование категории «правосудие». Понимание дефиниции «правосудие» в 20-е годы сформулировано Н.Н. Полянским. По его мнению, «уголовное правосудие имеет своей целью защиту власти и объективного правопорядка путем репрессии, которая следует за обвинительным приговором»⁷.

Трактовка категорий «суд» и «правосудие» тесно связана с оценкой большевистскими лидерами права как орудия власти, как инструмента проведения своей политики. Такой подход к роли права находился в полном соответствии с автократической традицией царских времён. Он также имел свои корни в идеях и представлениях российских марксистов.

XI Всероссийская конференция РКП(б) (19–22 декабря 1921 г.) подчеркнула, что «новые формы отношений» в условиях новой экономической политики (нэп) «должны получить своё выражение в законе и защите в судебном порядке»⁸. Необходимость реформирования всей системы правоохранительных органов,

прежде всего суда, диктовалась не только потребностями нэп, но и состоянием этой системы после гражданской войны, как в центре, так и на местах. Например, как свидетельствует отчёт прокурора Екатеринбургской губернии В.А. Горохова старшему помощнику Прокурора Республики Н.В. Крыленко, «народные судьи в губернии политически безграмотны, не способны ориентироваться в УК и УПК, среди них процветает пьянство и взяточничество». В отчёте Прокурору Республики Д. Курскому он подчеркнул, что «губернский суд к весне 1923 г. находился в состоянии развала»⁹. С переходом к нэп выявился и другой недостаток системы правосудия – практическое отсутствие подразделений, рассматривавших гражданско-правовые споры. Как отмечал Н. Крыленко, «к 1922 г. оказалось, что для уголовной репрессии имеются ВЧК и революционные трибуналы, а для гражданских дел ничего не было»¹⁰.

В подготовке судебной реформы 1922–1924 гг. и выработке её основ большую роль сыграл состоявшийся в декабре 1921 г. IX Всероссийский съезд Советов, который в своём постановлении потребовал восстановить во всех областях жизнедеятельности строгие начала революционной законности, ответственности органов власти, должностных лиц и граждан за нарушение созданных советской властью законов и защищаемого ею порядка, при одновременном усилении гарантий личных и имущественных прав граждан.

Учёт специфических условий новой экономической политики, опыта прошлых лет в деле строительства суда нашёл отражение в Положении о судеустройстве РСФСР, которое 3 ноября 1922 г. 4-я сессия ВЦИК IX созыва приняла и ввела в действие с 1 января 1923 г.¹¹. Статья 1 Положения вводила на территории РСФСР следующую систему судебных учреждений: 1) народный суд в составе постоянного судьи; 2) народный суд в составе того же народного судьи и двух народных заседателей; 3) губернский суд; 4) Верховный Суд РСФСР и его коллегии. Основная роль отводилась народному суду, который рассматривал большую часть уголовных и гражданских дел. Именно этот орган должен был стать гарантом соблюдения принципа законности. Верховный

Суд РСФСР выступал как суд первой инстанции по наиболее важным делам, как кассационный орган в отношении приговоров и решений, и высший надзорный орган в отношении всех судов республики¹². Необходимость в создании этого органа была очевидна и не вызвала споров. Общее руководство системой судебных учреждений на территории РСФСР, их инструктирование, проведение единой судебной политики возлагалось на наркомат юстиции РСФСР. К недостаткам Положения о судеустройстве РСФСР 1922 г. следует отнести отсутствие в нём определения подсудности судебных учреждений. Этот пробел восполнил гл. 11 УПК РСФСР 1923 г.¹³

Основные принципы устройства советского суда, его состава и характера деятельности были predeterminedены идеологией и революционной практикой правящей партии. Суть их так впоследствии будет выражена П. Стучкой: «Наш суд, по составу – определённо классовый, рабочий, обязан осуществлять, охранять право, на котором ярко видна марка: «буржуазное»¹⁴. В Положении о судеустройстве РСФСР подчеркивалось, что судебная система учреждалась в целях ограждения завоеваний пролетарской революции, обеспечения интересов государства, прав трудящихся и их объединений. До принятия этого закона такие указания давались для специальных судов (революционных и военно-революционных трибуналов). Теперь же подчеркивалось, что все советские суды являются классовыми судами и действуют по осуществлению диктатуры пролетариата в интересах трудящихся масс.

Создание в декабре 1922 года Союза Советских Социалистических Республик обусловило формирование Верховного Суда СССР как высшей судебной инстанции и органа надзора за соблюдением социалистической законности. Верховный Суд СССР с функциями верховного судебного контроля учреждался в 1923 г. при ЦИК СССР «в целях утверждения революционной законности на территории СССР и объединения усилий союзных республик по борьбе с контрреволюцией»¹⁵. Верховный Суд СССР образован 6 июля 1923 г. Положение о Верховном Суде СССР принято 23 ноября 1923 г.¹⁶ Председателем Верховного Суда СССР с 1924 по 1938 гг. был А.Н. Винокуров¹⁷. Конституция СССР 1924 года впервые в истории советского государства и права наделила судебный орган функциями конституционного контроля¹⁸. В 1926 г. на Верховный Суд СССР было возложено также толкование общесоюзного законодательства. Он стал кассационной инстанцией по делам, рассматривавшимся военными трибуналами.

29 октября 1924 г. ЦИК СССР утвердил Основы судеустройства СССР и союзных республик¹⁹. В связи с новой системой суда был ликвидирован Высший судебный контроль, существовавший с 10 марта 1921 г. по 1 января 1923 г.²⁰. Судебная реформа потребовала реорганизации и наркомата юстиции, где были выделены три отдела: судеустройства, законодательных предположений и прокуратуры²¹. Были внесены коррективы и в организацию дисциплинарного суда. ВЦИК и СНК РСФСР постановлением от 18 июня 1925 г. «О дополнениях к “Положению о дисциплинарных судах”» предусмотрел ст. 12, что в пределах Уральской области постановления окружных судов обжалуются в семидневный срок в областном дисциплинарном суде. Ст. 14 областному суду предоставлялось право требовать отчеты о деятельности окружных дисциплинарных судов, а также право инструктирования судов без организации для этого особого аппарата.

На построение системы советских судов определённое влияние оказал процесс экономического районирования, продолжавшийся с 1924 по 1928 гг. В этот период происходило введение нового административного деления, преследовавшего цель удешевление аппарата. Вместо губерний, волостей и уездов образовывались края (области), округа и районы. III сессия ВЦИК приняла Положение об Уральской области, которая объединила четыре губернии: Екатеринбургскую, Пермскую, Тюменскую и Челябинскую. В связи с новым административным делением Уральская область делилась на 15 округов, а округа делились на районы²².

Исходя из нового административно-территориального деления, ВЦИК и СНК приняли специальный декрет о судеустройстве в Уральской области²³. Судеустройство в области включало следующие инстанции: областной суд, постоянные судебно-кассационные сессии и народные суды²⁴, то есть отличное от принятого в РСФСР (в порядке эксперимента). Позднее было разработано Положение об Уральском областном суде. Оно было подписано Председателем ВЦИК М.И. Калининым и заместителем Председателя СНК РСФСР А. Цюрупой.

Структура областного суда включала: а) Пленум областного суда; б) Президиум областного суда; в) уголовный и гражданский отделы, действующие как в центре, и так и на местах, в виде постоянных судебно-кассационных сессий областного суда; г) дисциплинарной коллегии. Уральский областной суд состоял из Председателя и двух его заместителей (по

уголовным и гражданским делам) и 42 членов областного суда. Пленум областного суда составлялся из всех без исключения членов. Его заседания действительны при наличии не менее половины всего состава и обязательного присутствия Прокурора области или его заместителя. Пленарные заседания собирал Председатель областного суда не реже одного раза в месяц.

К компетенции Пленума относилось, прежде всего, назначение председателей постоянных судебно-кассационных сессий областного суда и направление постоянных членов областного суда и запасных судей в сессии областного суда. Кроме того, Пленум областного суда решал вопросы, связанные с назначением окружных уполномоченных областного суда, с выборами дисциплинарной коллегии, образованием судебно-кассационных сессий и др. Президиум областного суда ведал всеми вопросами, связанными с определением границ и числа участков народных судей, народных следователей и уполномоченных областного суда; назначением и перемещением народных судей и народных следователей, их отчетностью; выработкой и утверждением инструкций и циркуляров; разрешением вопросов о придании суду дисциплинарной коллегии областного суда по делам, возбужденным Председателем областного суда и областным Прокурором против народных судей и народных следователей и иных должностных лиц, подведомственных областному суду. Заседания Президиума созывались Председателем областного суда не реже одного раза в неделю. То есть все функции областного суда по административному руководству, наблюдению к надзору за постоянными судебно-кассационными сессиями народными судами были сосредоточены в центре области – г.Екатеринбурге и осуществлялись Пленумом и Президиумом областного суда.

Областной суд являлся высшим судебно-административным органом на территории Уральской области, но вся его деятельность, главным образом судебно-кассационная, осуществлялась постоянными сессиями, а судебное управление – через уполномоченных областного суда в округах. Следовательно, в задачи председателя областного суда, президиума и пленума входило в основном направление деятельности подведомственных органов путем их ревизии и обследования.

Для реализации судебного направления в деятельности Уральского областного суда Положение предусматривало создание постоянных судебно-кассационных сессий в Екатеринбурге, Перми, Тюмени и Челябинске.

Они наделялись теми же судебно-кассационными функциями, которые возлагались Положением «О судеустройстве РСФСР» на губернские суды. Каждая сессия состояла из 19 членов областного суда, при чём один из членов сессии Пленумом областного суда назначался Председателем сессии. Кассационные жалобы и протесты на приговоры постоянных судебно-кассационных сессий предоставлялись в Верховный суд РСФСР через Председателя Уральского областного суда²⁵. Передача дел по жалобам и протестам на приговоры и решения постоянных сессий в Верховный суд РСФСР объясняется тем, что эти сессии действовали как составная часть областного суда.

Ход эксперимента по организации суда Уральской области широко освещался на страницах Еженедельника советской юстиции. Новый опыт анализировали как местные практические работники, так и работники наркомата юстиции²⁶. Вопросы организации областной прокуратуры и областного суда, а также окружных прокуратур и постоянных судебно-кассационных сессий областного суда специально рассматривались Пленумом Уральского областного исполнительного комитета советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов 7 января 1924 г.²⁷. Пленум конкретизировал структуру судебно-следственных органов Уральской области, определил границы участков народных судов и народных следователей. Было отмечено, что председатели судов, их заместители и члены судов избираются областным исполкомом советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и утверждаются наркоматом юстиции. Народные судьи также избираются областным исполкомом советов по представлению областного судьи и наркомата юстиции. Народные следователи утверждаются по представлению областного судьи.

Уральский областной суд начал работать с 22 марта 1924 г. С 29 марта 1924 г. на основании приказа № 1 были расформированы губернские суды, вместо них во всех бывших губернских городах: Екатеринбурге, Перми, Тюмени, Челябинске создавались постоянные судебно-кассационные сессии. Судебных участков после районирования стало 234 вместо 197, следственных – 149 вместо 104. В среднем на один участок приходится 24 тыс. чел., а по РСФСР – 30 тыс. Общая площадь участка колебалась от 750 кв.верст – Шадринский округ до 7500 кв. верст – Верхне-Камский округ²⁸.

До районирования на Урале всего ответственных работников юстиции было – 2669 человек, в том числе, губернский суд – 1306 человек, народные суды – 955 человек, на-

родных следователей – 312 человек уполномоченных – 78. После районирования общее число работников Уральского областного суда сравнительно с числом работников упраздненных губернских судов сократилось на 15 %, число руководящих работников – на 21 %²⁹. Областной суд вместе с постоянными сессиями насчитывал 336 человек, нарсуды – 1160, народных следователей было 441, уполномоченных – 45³⁰.

Надзор за деятельностью Уральского областного суда осуществляла областная прокуратура путём участия в заседаниях Пленума и Президиума областного суда, а также участия в судебных и распорядительных заседаниях постоянных судебной-кассационных сессий. Всего за 1924 г. прокуроры участвовали в 630 заседаниях³¹.

Однако практически сразу выяснилось несовершенство судебной системы, введенной в Уральской области в порядке эксперимента. Прежде всего, эту систему отличали громоздкость, определенная организационная путаница. Сложность и громоздкость структуры судебных органов области можно проследить на примере Пермского округа, одного из самых крупных. На его территории действовали 5 уполномоченных областного суда, Пермская постоянная судебной-кассационная сессия, 26 участков народного суда³². В функции уполномоченных, находившихся в окружных центрах, входило осуществление административного надзора за деятельностью народных судов. Пермская постоянная судебной-кассационная сессия обслуживала огромную территорию, охватывавшую 5 округов (Пермский, Кунгурский, Сарапульский, Верхне-Камский и Коми-Пермяцкий).

Другой структурной единицей являлась камера народного суда, которая обслуживала только свой район. Размер территории и количество населения, обслуживаемого в районах округа, различно и колебалось от 772 кв. км до 9,696 кв. км и по количеству населения от 14880 чел. до 50 тыс. чел.³³. В каждом административном районе был участок нарсуда, в Мотовилихе – 2, Перми – 6, в том числе трудовая сессия и дежурная камера. Трудовые сессии разбирали только трудовые дела, а дежурная камера – дела о хулиганстве, мелких кражах и т.п. в упрощенном порядке, обычно в тот же день, когда поступало дело³⁴. Кроме того, на территории Пермского округа функционировало 15 следственных участков, в том числе 4 – в Перми, 11 – в районах. Районные участки обслуживали не один, а два района. Размер территории и населения, обслуживаемого одним следователем, колебался от 1133

кв. км до 6449 кв. км и населения – от 17 тыс. человек до 84 тыс. чел.

Организационная путаница, нечеткость в определении функций проявлялась в следующем: постоянные сессии являлись судом первой инстанции по делам, превышавшим подсудность народного суда, и рассматривали кассационные жалобы по приговорам народных судов. Но при этом, никаких административных функций по отношению к народным судам и следователям сессии не имели. В результате теоретически надзор за нарсудами осуществлял Пленум областного суда, а практически они были предоставлены сами себе, никто ими не управлял. Внутри сессии все члены были равны и подчинялись только областному суду. Областной суд не имел ни судебных, ни кассационных функций³⁵. Дела, рассмотренные в постоянных сессиях областного суда по первой инстанции, а так же по жалобам и протестам, помимо областного суда, передавались в Верховный суд РСФСР. Такая организационная путаница, при том состоянии судебских кадров на местах, их низкой квалификации, рождала «даже не губернскую, а районную законность»³⁶.

Однако главный недостаток структуры суда в Уральской области: она совершенно не учитывала административного деления. Уральская область делилась на 16 округов, округа делились на 205 районов³⁷. А структура судебных органов области включала народные суды, располагавшиеся в районных центрах, и 4 постоянных судебной-кассационных сессии областного суда (в Перми, Свердловске, Тюмени и Челябинске), которые обслуживали всю область (то есть по 4 округа на каждую сессию). Если учесть, что территория Уральской области составляла 1757,3 тыс. кв. км, а население – 6207,3 тыс. человек, то очевидно, что такая структура облсуда при низкой плотности населения и бездорожье весьма затрудняли деятельность органов правосудия (посылка повесток, копий обвинительных заключений, вызов свидетелей и т. п.). Кроме того, жители отдаленных местностей из-за больших расстояний до кассационного суда во избежание далеких поездок, требовавших материальных расходов и затрат времени, часто избегали подавать кассационные жалобы даже на очевидные неправильные приговоры и решения народных судов.

Областной исполнительный комитет 18 февраля 1926 г. при рассмотрении вопроса о суде отметил недостаточность этого количества сессий. Действительно, четыре сессии не могли справиться с объемом работы, вследствие чего накапливалось большое количество

не рассмотренных дел, увеличивались сроки нахождения дел в производстве. Мерой по устранению этого недостатка стало увеличение количества постоянных судебно-кассационных сессий областного суда. Было решено создать новые сессии в Нижнем Тагиле, Кургане и Ишиме³⁸. В марте 1926 г. Тобольский окружной исполком признал необходимым создать постоянную судебно-кассационную сессию в Тобольске³⁹. Но увеличение количества сессий решало проблему лишь частично.

Другой мерой, направленной на улучшение системы суда в области было предложение Президиума Областного исполкома советов рабочих, крестьянских и казачьих депутатов от 5 мая 1926 г. об упразднении института уполномоченных областного суда в тех округах, где есть постоянные судебно-кассационные сессии в связи с нецелесообразностью содержать двойной аппарат. С этим предложением руководящие органы области обратились в НКЮ РСФСР⁴⁰. Институт уполномоченных областного суда был упразднен в 1927 г.

19 мая 1926 г. съезд работников юстиции Уральской области направил ходатайство в Президиум ВЦИК об ускорении вопроса, внесенного еще раньше Уральским советом депутатов рабочих, крестьянских и казачьих депутатов, о реорганизации судебных-следственных органов области. Суть предложения состояла в ликвидации постоянных судебных-кассационных сессий и создании окружных судов, а также передача областного суда кассационных прав в отношении решений окружных судов⁴¹.

Почти одновременно подобные предложения прозвучали и на IV съезде деятелей юстиции РСФСР, состоявшемся 12 апреля 1926 г. В нем приняли участие прокурор Уральской области и председатель областного суда. Съезд отметил, что опыт работы Уральского областного суда в течение двух лет по-новому не дал ожидаемых результатов. Система суда в области создана без учета нового административно-территориального деления и оказалась худшей, чем та, что действовала в нерайонированных частях РСФСР. Съезд предложил создать на территории Уральской области следующую структуру судебных органов: народный суд, окружной и областной⁴².

Реализация этих предложений началась в апреле 1927 г., когда на территории Уральской области были упразднены постоянные судебно-кассационные сессии и началось формирование окружных судов, в

функции которых входил надзор за деятельностью народных судов⁴³. Процесс становления окружных судов в 16 округах области растянулся до конца 1927 г. и имел промежуточные этапы, когда окружные суды фактически действовали на той же территории, что и упраздненные сессии. Так, Пермский окружной суд был образован 13 апреля 1927 г., но до 1 января 1928 г. обслуживал три округа: Пермский, Кунгурский и Верхнекамский, пока там не были созданы свои окружные суды⁴⁴. Лишь во второй половине 1927 г. Пермский окружной суд получил четко определенные организационные формы: руководящим органом стал Пленум (в его работе значительное место заняла ревизионная работа); в Перми из 6 судебных-следственных участков был образован один. Рационализация аппарата сделала его более гибким, избавила население от хождения из одного участка в другой из-за незнания границ. В отчете о работе Пермского окружного суда положительно оценивалось и такое следствие объединения судебных участков в городе Перми как усиление связи с городским советом. Отмечалось, что теперь горсовет «получил хороший судебный аппарат»⁴⁵. На сегодняшний день подобная оценка не бесспорна. Она свидетельствовала об усилении зависимости судебных органов от исполнительной власти. Другим результатом реорганизации стало сокращение сроков прохождения дел почти в два раза. Так, дела об алиментах до слияния рассматривались 32 дня, после слияния – 11 (почти в три раза); о жилищных правонарушениях соответственно 28 дней и 14 (в два раза) и т.д. Сократилась сверхурочная работа судей. Уральский областной суд позднее рекомендовал в крупных городах упростить структуру и приблизить ее к населению, учитывая опыт реорганизации Пермского окружного суда.

В первой половине 1927 г. было организовано 8 окружных судов в городах: Свердловске, Перми, Тюмени, Челябинске, Шадринске, Сарапуле, Кудымхоре и Кургане, остальные – были сформированы во второй половине 1927 г. в городах: Нижнем Тагиле, Ирбите, Ишиме, Троицке, Златоусте, Тобольске и Кунгуре, то есть в каждом округе свой окружной суд⁴⁶. Вопрос о разветвлении сети окружных судов в области, обеспечения их кадрами, помещениями и т.п. неоднократно рассматривался окружными комитетами ВКП(б), секретариатом обкома партии в течение ноября-декабря 1927 г. Так, в постановлении обкома

ВКП(б) от 4 ноября 1927 г. отмечалось, что в Уральской области «полностью развернута сеть окружных судов», что организация суда в округах значительно улучшилась, ибо эта система лучше приспособлена к административно-территориальному делению. Вместе с тем, обком партии констатировал, что права областного суда по-прежнему урезаны⁴⁷.

Система правосудия в РСФСР корректировалась не только на региональном, но и республиканском уровне. В июне 1926 г. НКЮ РСФСР подготовил для СНК РСФСР проект нового Положения о судостроительстве. Необходимость внесения изменений в систему суда в республике была вызвана потребностью согласования Положения о судостроительстве РСФСР с Основами судостроительства СССР, кроме того, необходимо было включить в Положение нормы, которые регулировали судостроительство в районированных краях и областях (Уральская область, Северо-Кавказский и Сибирский край)⁴⁸. Новое Положение о судостроительстве РСФСР было принято 3-й сессией XII созыва ВЦИК и введено в действие постановлением от 19 ноября 1926 г.⁴⁹. Положение устанавливало следующую структуру судебных учреждений: 1) народный суд; 2) губернский суд; 3) Верховный суд РСФСР. В Уральской области действовала система, отличная от РСФСР, она включала народный суд, окружной и областной.

Пленум Верховного Суда РСФСР, претворяя в жизнь решения ВЦИК, 2 июля 1928 г. признал возможным передать краевым (областным) судам кассационные функции. П. Стучка, председатель Верховного суда РСФСР, запросил Уральский суд, сможет ли он при нынешнем составе взять на себя кассационные функции. Согласие было получено и с 1 сентября 1928 г. Уральский областной суд стал выполнять и кассационные функции по делам, рассмотренным окружными судами. В 1926 г. в кассационном порядке в Верховном суде РСФСР от судов Уральской области поступило 150 уголовных и 100 – гражданских дел, в 1927 г. всего 1527 дел⁵⁰.

За 4 месяца 1928 г. областными судами в гражданской кассационной коллегии было рассмотрено 88 дел, из них утверждено лишь 40 %, а из истребованных в порядке надзора было отменено 75 % решений окружных судов по гражданским делам, что свидетельствовало о неправильном применении норм материального права. Уголовных дел в уголовную кассационную коллегию

Уральского областного суда на 1928 г. (4 мес.) поступило 821, отменено по ним решений 18, 1 % от всех⁵¹. В результате, весь процесс судопроизводства от начала следствия до вступления приговора в законную силу и исполнение его проводились на местах. На Верховный же суд было возложено общее руководство судебной практикой, инструктирование органов суда.

Отказ Верховному суду в кассационной функции по рассмотрению конкретных дел, резко ограничивал его возможность, области судебного надзора за законностью, её единообразным применением. Местные суды попадали в зависимое положение от местных властей как при рассмотрении конкретных дел, так и при определении судебной политики по определённым категориям дел (например, по делам о терроре, трудовым спорам и т.д.). Это привело к появлению рецидивов местного произвола.

Следующие существенные перемены в судостроительстве РСФСР были связаны с решением XVI съезда ВКП(б) об изменении административно-территориального деления в стране, «об упразднении округов и об укреплении района как основного звена социалистического строительства в деревне ...»⁵². Исходя из этого, ЦИК и СНК СССР 23 июня 1930 г. постановили, провести к октябрю 1930 г. ликвидацию округов⁵³. Ликвидация округов повлекла за собой упразднение органов окружной юстиции. 4 августа 1930 г. коллегия НКЮ РСФСР приняла постановление о пересмотре органов юстиции в связи с ликвидацией округов⁵⁴. Проведенная в 1930 г. в связи с ликвидацией округов, реорганизация судебных органов усилила связь между областью и районом, в частности, через выездные сессии. Из ликвидированных окружных центров в народные суды было направлено 78,2% работников окружных судов⁵⁵. После упразднения окружных судов большая часть рассматриваемых ими дел была передана в ведение народных судов. Лишь дела по наиболее опасным преступлениям составили компетенцию областных (краевых) судов, в результате основным звеном судебной системы становился народный суд, рассматривавший наибольшую часть уголовных и гражданских дел по первой инстанции.

Таким образом, на протяжении двадцатых годов система правосудия в РСФСР находилась в состоянии организационной нестабильности, особенно на Урале, где система суда подвергалась сменявшимися друг друга реорганизациями и перестройками.

Структурная ломка снижала эффективность работы судебных органов. Становление системы суда носило поисковый характер. В становлении и развитии судебной системы прослеживаются как элементы традиционализма, так и новаторства. На её развитие оказали влияние догмы марксистско-ленинской идеологии.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.32, С.433

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.4. С. 280

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С.197

⁴ Крыленко Н.В. Судостроительство. М., 1924. С. 16.

⁵ Там же. С.9.

⁶ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 44.

⁷ Полянский Н.Н. Очерк общей теории уголовного процесса. М., 1927. С. 66.

⁸ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 8-е, дополненное и исправленное. М., 1970. Т.2. С. 306.

⁹ ГАСО. Ф.Р-2259. Оп.1. Д.14. Л.32, 78.

¹⁰ Крыленко Н.В. Судостроительство РСФСР, М., 1923. С. 151.

¹¹ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст.902.

¹² Отчетный доклад председателя Верховного Суда РСФСР за 1923 год. М., 1924. С. 5.

¹³ Александров А.И. Уголовная политика. СПб., 2003. С. 264.

¹⁴ Материалы НКЮ. Вып.18. М., 1922. С. 37.

¹⁵ СЗ СССР. 1924. №19. Ст.183.

¹⁶ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР, 1923. № 10. Ст. 311.

¹⁷ ГАРФ. Ф.Р-3316. Оп.17. Д.332. Л.2.

¹⁸ Добровольская Т. Верховный суд СССР. М., 1964. С. 20–21; Кожевников М.В. История советского суда. 1917–1956. М., 1957. С. 175.

¹⁹ СЗ СССР. 1924. №23. Ст. 203.

²⁰ Еженедельник советской юстиции. 1923 №3. С.1.

²¹ Еженедельник советской юстиции. 1922. №37–38; 1923. № 3. С. 1.

²² Еженедельник советской юстиции. 1923. № 45. С. 1036–1038.

²³ СУ РСФСР. 1924. №20. Ст. 134; СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст.181.

²⁴ ГАСО. Ф.Р-2259. Оп.1. Д.5. Л.7, 14.

²⁵ ГАСО. Ф.Р-102. Оп.2. Д.1. Л.201, 206; Ф.Р-2259. Оп.1. Д.5. Л.7, 14.

²⁶ Еженедельник советской юстиции. 1923. №45. С. 1036–1038; 1019–1040; 1924. №9; 1925. №28 и др.

²⁷ ГАРФ. Ф.Р-1235. Оп.101. Д.261. Л.6, 9,14.

²⁸ ГАЧО. Ф.Р-1183. Оп.1. Д.1. Л.481.

²⁹ Еженедельник советской юстиции. 1924. №37. С.885–886.

³⁰ ЦД ООСО. Ф.4. Оп.2. Д.546. Л.23.

³¹ ЦД ООСО. Ф.4. Оп.3. Д.274. Л.65.

³² ГАПО. Ф.Р-127. Оп.1. Д.36. Л.24.

³³ ГАПО. Ф.Р-127. Оп.1. Д.36. Л.36.

³⁴ Там же. Л. 24.

³⁵ ГАПО. Ф.Р-127. Оп. 1. Д.36. Л. 29, 36.

³⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.45. С. 198; ГАПО. Ф.р-127. Оп.1. Д.36. Л. 36.

³⁷ ГАСО. Ф.Р-245. Оп.1. Д.135. Л.85; ГУ ОГАЧО Ф.75. Оп.1. Д.208. Л.85.

³⁸ ЦД ООСО.Ф.4. Оп.4. Д.321. Л.52.

³⁹ ГАО ПОТО. Ф.30. Оп.1. Д.519. №24.

⁴⁰ ГУ ОГАЧО. Ф.75. Оп.1. Д.208. Л.180.

⁴¹ ГУ ОГАЧО. Ф.75. Оп.1. Д.208. Л.187.

⁴² ГАСО. Ф.Р-2259. Оп.1. Д.36. Л.14.

⁴³ Уральская историческая энциклопедия. С. 502; ГАСО Ф.Р-2259. Оп.1. Д.36. Л.15,16.

⁴⁴ ГАПО. Ф.Р-127. Оп.1. Д.36. Л. 212.

⁴⁵ ГАПО. Ф.Р-127. Оп.1. Д.36. Л. 309.

⁴⁶ Остапенко Е. О реорганизации областного суда. // Округ. Двухнедельный журнал Свердловского окрисполкома и горсовета. 1928. №2(61). 12 января. С. 30

⁴⁷ ГУ ОГАЧО. Ф.75. Оп.1. Д.393. Л.16, 254; ГАПО. Ф.Р-127. Оп.1. Д.36. Л. 36.

⁴⁸ Еженедельник советской юстиции. 1926 г. № 27.

⁴⁹ СУ РСФСР. 1926 г. № 85. Ст.624.

⁵⁰ ГАСО. Ф.Р-2259. Оп.1. Д.35. Л.154.

⁵¹ ГАГО. Ф.Р-154. Оп.1. Д.60. Л.10.

⁵² КПСС в резолюциях ... Т.4. С. 416.

⁵³ СЗ СССР. 1934. №36. Ст. 284; См.: Советская юстиция. 1930. № 22–23. С. 10.

⁵⁴ Советская юстиция. 1930. № 22–23. С. 10.

⁵⁵ Кожевников М.В. Указ. соч. С. 228.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИСМАИЛА ГАСПРИНСКОГО НА ПОСТУ ГОЛОВЫ (ГЛАВЫ) Г. БАХЧИСАРАЯ С 1879 ПО 1884 гг.

В.Д. Камилова,

старший преподаватель кафедры государственного права Института права БашГУ

60–70-е годы XIX в. – время коренных преобразований в России, которые затронули практически все важнейшие стороны жизни общества и государства. В этот период были проведены социально-экономические, политические и реформы в области образования и культуры.

По закону о городском самоуправлении (1870 г.) в 509 городах России вводились новые всеобщие органы городского самоуправления – городские Думы, избираемые на четыре года, которые из своего состава выбирали действующие исполнительные органы – городские управы. На бюджет городских Дум было возложено содержание полиции, противопожарной охраны, военных казарм и т.д. По признанию современных российских и украинских историков права, центр возложил на органы местного самоуправления «груз собственных затрат», которые не имели непосредственного отношения «к местным пользам и потребностям». Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что условием существования местного самоуправления является также согласование местных интересов с региональными и общегосударственными, что является, важным критерием местного самоуправления.

Одновременно органы местного самоуправления получили значительную самостоятельность в решении, прежде всего, хозяйственных вопросов. Непосредственно в компетенцию местного самоуправления входили вопросы развития муниципального хозяйства: внешнее благоустройство города, охрана здоровья, противопожарные мероприятия, развитие местной торговли, промышленности, образования и т.д. К тому же необходимо отметить, что городские бюджеты принимались без административного утверждения.

Городская казна пополнялась за счет сбора разных местных налогов. Ведущее место, по признанию современных ученых, занимал оценочный сбор с недвижимого имущества, налога с промышленных и торговых заведений, таможенный сбор. В пользу города собирались и другие налоги, которые не играли решительной роли в формировании бюджета: с нотариальных актов, за клеймование весов и мер, с аукционных продаж имущества и т.д.¹ К тому же город имел возможность развивать

и собственные муниципальные производства и осуществлять сборы с предприятий, которые ему принадлежали: торговые ряды, бани и т.д. Губернская администрация не имела права «неограниченного вмешательства в муниципальные дела, осуществляя только наблюдение за законностью решений Дум и Управ»². Существование собственных ресурсов, материально-финансовой основы в виде местного бюджета и муниципальной собственности, по признанию видных украинских ученых А.Н. Ярмыша и В.О. Серегина, является ведущим критерием местного самоуправления³. «Понятно, что как развитие городских доходов, так и изменение определенных наших обычаев невозможно осуществить сразу. На это и другое нужно время, и, что очень важно, нужны постепенные подходы одного положения вещей к другому без резкого слома. Таким образом, общественное Управление города, заботясь о благоустройстве города, мне кажется, должно начать улучшение такими средствами, на которые срочно не нужны большие расходы с одной стороны и не приведут к резким неудобствам в обычаях обыденной жизни горожан. Прогрессия мероприятий и изменений может расти постепенно, по необходимости, и мы не избежим как денежных, так и других трудностей» – писал И. Гаспринский в своем докладе городской Думе от 17 февраля 1879 г.⁴

5 марта 1879 г. Исмаил Гаспринский был утвержден на должность головы г. Бахчисарая в возрасте 28 лет. За 5 лет проведенных на этом посту благодаря прогрессивной и хозяйственной деятельности, умелым владением норм современного права И. Гаспринскому удалось наглядно показать способность органов городского самоуправления удачно использовать ограниченные муниципальные ресурсы и существенно увеличивать бюджет.

Прежде всего, находясь еще на должности исполняющего обязанности городского головы, он разработал и поставил на рассмотрение «Правила о содержании в чистоте и порядке города Бахчисарай». Этот важный для развития городского хозяйства и быта горожан нормотворческий акт был утвержден Бахчисарайской городской Думой 17 февраля 1879 г.⁵

В соответствии с этим документом, за порядком и чистотой в городе имели право сле-

дить члены Управы, местная полиция и базарные надзиратели, которые подчинялись органам городского самоуправления. Запрещалось без разрешения Управы и надзирателя за фонтанами проводить какие-либо строительные работы возле городских водопроводов для предотвращения их засорения. Не разрешалось складировать на улицах, тротуарах на площадях города камень, известь, лес, дрова без соответствующего разрешения Управы. Запрещалось останавливаться телегам и подводам на кладбищах, пасти там скот и вообще пользоваться кладбищами не по их непосредственному назначению. Так же запрещалось загромождение пустыми телегами и подводами улиц. Не разрешалась стоянка свободных извозчиков в местах, которые не указаны властью.

Указывались в «Правилах» права и обязанности базарных надзирателей. Они должны были руководствоваться постановлениями Думы и инструкциями Управы постоянно следить за исполнением указанных правил, «приглашать нарушителей правил срочно их выполнять, а в случае непослушания», по ситуации, докладывать полиции, Управе, или собственными силами «преследовать по всей строгости законов». В случае, если базарный надзиратель плохо выполнял свои служебные обязанности, то он подлежал высчитыванию определенных сумм из собственного месячного жалования.

Одним из ведущих направлений деятельности органов местного самоуправления – является функция управления муниципальной собственностью и местными финансами. Потому что они составляют финансово-экономическую основу местного самоуправления и выступают важнейшей экономико-правовой гарантией самостоятельности местного самоуправления, реальность и эффективность которого, в значительной мере, зависит от наличия во владении и свободном распоряжении материальных и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения возложенных задач. Чувствуя это, молодой городской голова И. Гаспринский сконцентрировал усилия, направленные на стабилизацию и развитие бедной городской казны. Решением Думы были увеличены налоги с держателей крупных лавок, увеличился «базарный сбор», стали поступать средства от построенной городской бойни⁶.

Касательно лавочников, то идея И. Гаспринского заключалась в том, чтобы направить городские средства не в карман коммерсантов, а в бахчисарайскую казну. Традиционно наиболее богатые купцы выкупали у города большие

площади городского базара. После этого, они делили торговые места и реализовывали их в розницу продавцам. И. Гаспринский предложил свои мысли по этому вопросу. В соответствии с его предложениями вся торговая площадь городского базара делилась на небольшие участки, и реализовывались городской властью непосредственно мелким продавцам по нормальной для них цене. Благодаря осуществленным мероприятиям, городская прибыль увеличилась с 6232 руб. в 1878 г. до 19944 руб. в 1884 г. О положительности и действенности проведенной реформы в сфере сбора налогов и соответственно пополнение городского бюджета свидетельствует и тот факт, что уже в 1879 г. доходы Бахчисарая увеличились на 13973 руб⁷. Касательно подобной практики в то время, по определению известных ученых – правоведов, «уездные города во многих случаях вообще в экономическом отношении с трудом существовали»⁸.

По инициативе И. Гаспринского городская Дума в марте 1880 г. приняла решение о ремонте брусчатки на улицах Бахчисарая и базарной площади. 22 мая 1880 г. И. Гаспринский от имени городской Думы подписал контракт с крестьянами Смоленской губернии Андреем Князьевым и Сергеем Правдиным, которые подружились делать городской тротуар⁹.

Через некоторое время, качество работ было поставлено под сомнение на страницах газеты «Таврида», где была напечатана заметка под названием «Все тот же». В ней с иронией говорилось, что «новая брусчатка, которая поглотила массу денег, всего несколько месяцев спустя сделалась частично хуже своей предшественницы, построенной в ханские времена никак не меньше сотни лет тому назад»¹⁰. На это замечание И. Гаспринский был вынужден отреагировать с заявлением, «что на псевдозванные обвинения и корреспонденцию с моей стороны больше никогда ответа или пояснений не будет». Относительно брусчатки И. Гаспринский парировал, что автор обвинительной статьи «еще не вымощенные участки принял за вымощенные, так как вымощенные участки, несмотря на мокрую погоду, держатся очень хорошо и не скоро будут требовать ремонта»¹¹.

Известно, что к вопросам местного значения, относиться и «создание условий для обеспечения населения услугами торговли»¹². Понимая это, И. Гаспринский считал важным для руководства города бесперебойное обеспечение города продовольствием. Стали частыми случаи, когда «оптовики» скупали продукты и другие вещи первой необходимости, к которым Управа отнесла все виды хлебу-

лочных изделий, фрукты, зелень, соль, уголь, дрова и устанавливали на них монопольные завышенные цены. «В ограждение интересов публики» 15 сентября вступило в силу определение городской Управы за подписью И. Гаспринского, М. Дремджи, Д. Сальникова о том, что во-первых, базарные дни – пятницу и воскресенье с раннего утра и до 11 часов допускалась «только розничная торговля сельскими изделиями, что привозились и продажа которых может производиться как с возов, так и с указанных мест на базарах»¹³. Во-вторых, в те же дни с раннего утра и до 11 часов на базарной улице должен был вывешиваться флаг, после чего оптовые торговцы и купцы могли скупать сельскохозяйственные товары. В-третьих, строго запрещалось торговцам скупать товары на дорогах, которые вели в Бахчисарай, или в предместьях. Обе стороны признавались виновными в нарушении. В-четвертых, запрещалось кому-либо скупать возами и мажарами соль и уголь до момента снятия базарного флага¹⁴. Этим нормотворческим актом, автором и инициатором, которого был И. Гаспринский и его единомышленники, городское самоуправление, по сути, огородило население Бахчисарая от катастрофических перепадов и упадок из-за мошенников-перекупщиков.

Важное место в городском самоуправлении г. Бахчисарая занимал вопрос развития транспортной инфраструктуры¹⁵. Уже в начале своей нормотворческой деятельности И. Гаспринский вместе со своими единомышленниками разработал „Правила о порядке осуществления извозного промысла в г. Бахчисарае“. Этот важный для бюджета и развития транспортной инфраструктуры Бахчисарая нормотворческий акт был утвержден на заседании городской Думы 17 февраля 1879 г.¹⁶ Он состоял из 25 параграфов и подчеркивал важные принципы функционирования транспорта в городе. В соответствии с этими «Правилами», лица, которые желали заниматься этим видом промысла должны были приобрести отдельные годовые билеты, стоимость которых была дифференцирована. В случае отсутствия такого документа, нарушитель должен был выплатить двойную цену, и лишился правом заниматься извозом до оформления соответствующего документа. «Правилами» устанавливались нормы поведения на транспорте. Лошади, экипажи и дороги должны были проверяться врачом-ветеринаром, одним из членов Управы и чинами полиции. Экипажи и дороги должны были быть чистыми, сбруя – качественная, кучера должны были «ответить своему назначению», и быть трезвыми. Во время стоянки не отходить от экипажа, и не лежать внутри, во

время проезда не курить. За этим должен был смотреть отдельный десяцкий. В мае 1882 г. им был унтер-офицер Афанасий Макаров. О типичных нарушениях, которые разрешали себе извозчики, он сообщал в Бахчисарайскую городскую Управу. Были извозчики, которые не получили билет и даже публично угрожали десяцкому физической расправой. Реакцией городского головы на эту ситуацию было распоряжение о вызове указанных извозчиков и строгое предупреждение их под расписку. А в случае повтора таких нарушений они подлежали лишению права заниматься этим промыслом¹⁷.

В соответствии с этим документом, лошади «должны быть без норова и здоровые». Места стоянок распределяла Управа и кучер. Без согласия кучера не разрешалось садиться большему количеству пассажиров, чем это предусматривалось конструкцией экипажа. Устанавливалось дежурство экипажей ночью, особенным вниманием пользовались клиенты, которые нуждались в услугах врача. Быстрая езда по улицам Бахчисарая строго запрещалась. Надсмотр за исполнением „Правил“ возлагался на базарного надсмотрщика, городскую Управу и на полицию. Если надсмотрщик не выполнял качественно свои обязанности, с его жалования вычитались соответствующие штрафы от 1 до 4 руб. в месяц. Определенные обязанности возлагались и на лиц, которые были собственниками экипажей и дорог. Интересно, что этот нормотворческий акт очень активно работал. Известно, что 27 марта 1880 г. бахчисарайского кучера Ахмета Мустафу оглы лишили права заниматься извозом «за буйный и невежливый характер, а так же за излишние взыскания против таксы денег»¹⁸.

В начале марта 1879 г. Бахчисарайская городская Управа установила цены на билеты, места размещения извозчиков и установили таксы. Вскоре такса была отпечатана. В примечаниях закреплялись положения о действии таксы во время празднования больших христианских и мусульманских праздников, а также для следования на гору Чуфут-кала¹⁹.

Руководство Таврической губернии, выполняя циркулярное распоряжение министра внутренних дел, 6 февраля 1879 г. приказало городским Думам подчиненного региона разработать план мероприятий касательно ассенизации городов и упорядочения обязательных постановлений. Они базировались на статье 103 «Городового положения 16 июня 1870 г.» и были направлены на улучшение санитарных условий городов в плане положения охраны здоровья. Вице-губернатор действительный статский советник Лаппо-Данилевский отме-

чал, что закон представлял городскому самоуправлению очень широкие полномочия касательно уничтожения всех условий, которые способствовали развитию эпидемиологических и заразных болезней. Вообще «кроме права издавать закон, городскому самоуправлению предоставлялось еще право надзора и за его выполнением, привлекая виновных к ответственности», — подчеркнул вице-губернатор. Он считал, что именно в это время городским Думам было бы наиболее полезным в полном объеме воспользоваться полученным правом, то есть усилить со своей стороны контроль за исполнением обязательных постановлений, и обратить внимание на новейшие достижения других регионов касательно развития гигиенических и санитарных мероприятий²⁰.

Исполняя циркуляры и распоряжения руководства, И. Гаспринский понимал, что не менее важным направлением деятельности местного самоуправления является функция развития охраны здоровья. Он постоянно заботился о благополучии санитарного положения города. В соответствии с его докладом городской Думе от 17 февраля 1879 г., город должен был быть разбит на 12 санитарных участков, в которых избирали двоих почетных домовладельцев для надзора за чистотой соответствующих территорий. Кроме того, из числа гласных должна была быть создана специальная санитарная комиссия. Были найдены средства для покупки дезинфицирующих средств, которые должны продаваться жителям по доступной цене. Для очищения городских улиц и речки Чурюксу, которая текла за городом, от нечистот, при городской Управе был организован специальный обоз, который в свободное время мог использоваться для обустройства города²¹. Эти предложения городского головы Бахчисарая были поддержаны.

Тогда же И. Гаспринским был предложен на рассмотрение интересный акт под названием «Правила ассенизации города Бахчисарая», который был утвержден Бахчисарайской городской Думой 17 февраля 1879 г.²². Этот документ был составлен общими усилиями И. Гаспринского и городского врача. Он состоял из 15 параграфов.

В соответствии с положениями «Правил» Управа должна была организовать очищение городских площадей. С другой стороны, собственников домов, лавок и магазинов обязывали очистить от нечистот и грязи улицы и тротуары напротив собственных владений. Каждый хозяин должен был держать в постоянной чистоте свой двор и сливную яму. Последнюю нужно было обустроить, а где ее не существовало — сделать. Должны были за-

крыться устройства для слива помоев на улицы города. Запрещалось выбрасывать на улицы и площади Бахчисарая бытового мусора и помой и т.д. Постоялые двory и ханы должны были содержаться в чистоте, а каждый понедельник проверяться соответствующим лицом, или силами санитарной комиссии города.

Много сделал И. Гаспринский и городская Управа для организации борьбы с заразными болезнями. Он серьезно беспокоился о распространении оспы в Бахчисарае. Управа письменно и через делялов (глашатаев) проводила разъяснительную работу о необходимости проведения прививок. Кроме городского врача была еще учреждена должность фельдшера, закупались необходимые хирургические инструменты для потребностей муниципальных врачей²³.

Важным вопросом в условиях Крыма было обеспечение населения качественной водой. Бахчисарайская Управа поставила на постоянный контроль этот важный санитарно-гигиенический вопрос. Например, в конце 1881 г. к сведению И. Гаспринского дошло, что четырнадцать жителей-татар раскрыли возле христианского кладбища «фонтанное место» и начали производить саман. От этого начала портиться питьевая вода, что причинило горожанам большой вред. На указание Управы бахчисарайская полиция 18 января 1882 г. прекратила это производство²⁴.

Постепенно постановления Бахчисарайской городской Думы превращались в отдельные комплексы обязательных для выполнения норм. Они регулировали важные факторы внутренней жизни города и, главное, были приспособлены к конкретным потребностям развития города и органов самоуправления. В начале 1880 г. Таврическая губернская власть требовала от органов местного самоуправления кодифицировать обязательные для жителей постановления. Процедура подачи этого документа на рассмотрение Таврической губернской администрацией городским делом Присутствия была очень сложной. То есть, сначала проект «Обязательных для жителей города Бахчисарая Постановлений» извещался начальнику местного полицейского управления для того, что бы он мог высказать свою мысль по этому поводу соответственно ст. 104 «Городового положения 1870 г.». Только после этого Управа имела право выдвинуть «Постановления» для утверждения их Бахчисарайской городской Думой. И, наконец, согласно ст. 68 «Городового Положения 1870 г.» этот документ мог быть подан на рассмотрение в органы губернской администрации.

«Обязательные для жителей города

Бахчисарая Постановления» являются интересными нормотворческими актами. Акт состоял из 12 разделов, которые в свою очередь содержали 104 параграфа. Безусловно, И. Гаспринский принимал активное участие не только в приведении в порядок отдельных постановлений, но и в кодификации их в сборник.

Именно во время работы в Думе и Управе Бахчисарая были приобретены и закреплены его правовые и экономические взгляды, которые со временем стали существенной помощью в просветительском деле и процессе коренной перестройки способа жизни мусульманских народов Российской империи.

¹ Історія держави і права України. Т. 1. К.: Концерн «Видавничий Дім „Ін Юре”», 2003. С. 468.

² Історія держави і права України. Том 1. К.: Концерн «Видавничий Дім „Ін Юре”», 2003. С. 466–467.

³ Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місце самоврядування в Україні. – Харків: Вид-во Нац. Ун-ту внутр. Справ, 2002. С. 498.

⁴ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 80 «Дело Бахчисарайской городской Управы о порядке и благоустройстве по городу Бахчисараю (начато 13 февраля 1879 года – окончено 22 января 1882 года)», л. 4–5 (на 26 листах); Исмаил Гаспринский (1851–1914). Сборник документов и материалов/ Составил В.Ю. Ганкевич. Херсон: Отделение историко-культурных проблем Юга Украины института искусствоведения, фольклористики и этнологии им. М.Т.Рыльского НАНУ, 1994. С. 17–18.

⁵ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 80 «Дело Бахчисарайской городской Управы о порядке и благоустройстве по городу Бахчисараю (начато 13 февраля 1879 года – окончено 22 января 1882 года)», л. 6–7 (об).

⁶ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 218 «Дело Бахчисарайской городской Управы об отдаче в откупное содержание городской скотобойни сроком на один год с 1 июня 1882 по 1 июня 1883 года (начато 20 мая 1882 г. – окончено 1 июня 1883 г.)», л. 10–10 (об), 4. (на 12 листах); Див.: ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 265 «Дело Бахчисарайской городской Управы об отдаче в откупное содержание купцу Сеит Миру Чубукчи городской скотобойни на один год с 1 июня 1883 по 1 июня 1884 года (начато 1 июня 1883 года – окончено 30 июня 1884 года)», (на 6 листах).

⁷ Докладная статистику див: Сборник статистических сведений по Таврической губернии. Симферополь: Изд-во ТГЗ/ Сост. стат. бюро ТГЗ под ред. К.Е. Вернера. 1889. Т. IX. С. 14–25; Исмаил Гаспринский (1851–1914). Сборник документов и материалов / Сост. В.Ю. Ганкевич. Херсон: Отделение историко-культурных проблем Юга Украины института искусствоведения, фольклористики и этнологии им. М.Т.Рыльского НАНУ, 1994. С. 31–33.

⁸ Історія держави і права України. Том 1. К.: Концерн «Видавничий Дім „Ін Юре”», 2003. С. 466.

⁹ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 135, л. 10.

¹⁰ Все тот же// Таврида. 1881, 8 января. № 3.

¹¹ Гаспринский И. Письма в редакцию // Таврида. 1881, 15 января. № 5.

¹² Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місце самоврядування в Україні. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. Справ, 2002. С. 526.

¹³ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 72 «Дело бахчисарайской городской Управы о генеральной проверке, торговки и промыслов в г. Бахчисарае в 1879 году (начато 28 января 1879 года – окончено 3 октября 1879 года)», л. 10. (13 л.).

¹⁴ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 72 «Дело бахчисарайской городской Управы о генеральной проверке, торговки и промыслов в г. Бахчисарае в 1879 году (начато 28 января 1879 года – окончено 3 октября 1879 года)», л. 10 (об).

¹⁵ Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місце самоврядування в Україні. Харків: Вид-во Нац. Ун-ту внутр. справ, 2002. С. 523.

¹⁶ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 75 «Дело Бахчисарайской городской Управы об установлении „Правил для извозного промысла по г. Бахчисараю” (имеются таксы) (начато 6 февраля 1879 года – окончено 20 октября 1879 года)», л. 6.

¹⁷ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 217, л. 3 – 3 (об).

¹⁸ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 141 «Дело Бахчисарайского городского головы по разным предметам. Переписка губернатора с городским головою по хозяйственным, финансовым и др. вопросам. Имеются фамилии (начато 4 января 1880 года – окончено 11 декабря 1880 года)», л. 61.

¹⁹ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 75 «Дело Бахчисарайской городской Управы об установлении „Правил для извозного промысла по г. Бахчисараю” (имеются таксы) (начато 6 февраля 1879 года – окончено 20 октября 1879 года)», л. 9.

²⁰ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 76 «Дело Бахчисарайского городской Управы об ассенизации города Бахчисарая к охранению народного здравия (начато 7 февраля 1879 года – окончено 22 января 1882 года)», л. 1. (36 листов).

²¹ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 76 «Дело Бахчисарайского городской Управы об ассенизации города Бахчисарая к охранению народного здравия (начато 7 февраля 1879 года – окончено 22 января 1882 года)», л. 6 – 7; Исмаил Гаспринский (1851 – 1914). Сборник документов и материалов/ Составил В.Ю. Ганкевич. Херсон: Отделение историко-культурных проблем Юга Украины института искусствоведения, фольклористики и этнологии им. М.Т. Рыльского НАНУ, 1994. С. 16–7.

²² ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 76 «Дело Бахчисарайского городской Управы об ассенизации города Бахчисарая к охранению народного здравия (начато 7 февраля 1879 года – окончено 22 января 1882 года)», л. 8–10.

²³ Ганкевич В.Ю. На службе правде и просвещению. Краткий биографический очерк Исмаила Гаспринского (1851 – 1914). Симферополь: Доля, 2000. С. 72.

²⁴ ГААРК, ф. 64, оп. 1, д. 76 «Дело Бахчисарайского городской Управы об ассенизации города Бахчисарая к охранению народного здравия (начато 7 февраля 1879 года – окончено 22 января 1882 года)», л. 34 – 35.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДЕПУТАТОВ ПЕРВОГО РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА (1905–1917 ГГ.)

А.Т. Карасев,

*кандидат юридических наук, доцент Уральской академии
государственной службы*

Статус депутатов Государственной Думы и членов Государственного Совета по выбору был одинаков и закреплялся в разделе «О членах Государственной думы» Учреждения Государственной думы (20 февраля 1906 г.). Статус назначенных членов Совета был иным, что связано с их назначаемостью (следовательно – снимаемостью), а также нахождением на должности. Состав назначенных членов пересматривался ежегодно 1 января. Исключение «неудобных» осуществлялось без каких-либо объяснений.

Члены первого русского парламента по выбору обладали диспозитивным мандатом и индемнитетом, т.е. не обязаны были отчитываться перед своими избирателями и пользовались полной свободой мнений и суждений по делам, подлежащим ведению палаты¹.

Появился тогда у русских депутатов и иммунитет, который сопровождался большим числом оговорок, но шаг в сторону защиты депутата был сделан. Выборный депутат не мог быть подвергнут лишению или ограничению свободы иначе как по приговору суда². Более того, для лишения депутата свободы во время сессии необходимо было согласие соответствующей палаты. Исключением из этого правила являлось: задержание депутата «при самом совершении деяния или на следующий день»³; привлечение к ответственности «за преступные деяния, совершенные при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, лежащих на них по сему званию» осуществлялось «в порядке и на основаниях, установленных для высших чинов государственного управления»⁴.

Сам этот порядок заключался в том, что соответствующая жалоба на депутата подавалась монарху. Если император признавал такую жалобу заслуживающей внимания, то дело передавалось в особое учреждение – 1-й Департамент Государственного Совета, который имел право: назначить проведение следствия или прекратить дело, предать обвиняемого суду или назначить наказание без суда. Любое из этих четырех постановлений представлялось на окончательное решение монарху⁵.

«Вытекающая отсюда зависимость народных представителей от Монарха и отчасти от административного учреждения, каким являлся 1-й Департамент Государственного Совета,

представляется оригинальной особенностью русского представительного строя»⁶.

Прочность позиций членов палат по выбору обеспечивалась особыми основаниями их отстранения от занимаемой должности:

- а) утрата русского подданства;
- б) утрата ценза, дающего права на участие в выборах;
- в) поступление на военную действительную службу;
- г) назначение на гражданскую должность, соединенную с определенным окладом содержания⁷.

Депутат признавался выбывшим из состава палаты только по постановлению палаты⁸, что, несомненно, ограждало его от произвола исполнительной власти.

Вводилось уголовное наказание за недопущение депутата к исполнению его обязанностей, в случае если оно совершалось путем угрозы, насилия или злоупотребления властью⁹.

Одним из основных полномочий депутатов первого русского парламента было их полномочие участвовать в принятии законов.

Принятие законов – основная задача любого парламента. От того, как построен законодательный процесс, во многом зависит и роль парламента как политического учреждения. Было установлено, что ни один закон в России не мог быть принят без одобрения парламентом.

В области законотворчества Государственный Совет и Государственная Дума обладали равными правами. Отсюда проистекает интересная особенность законодательного процесса в первом отечественном парламенте. Законопроект мог начать рассматриваться в любой палате; после одобрения проект поступал в другую палату и только затем передавался монарху. Законодательный процесс раскрывался в VI разделе «О порядке производства дел в Государственной Думе».

Правом законодательной инициативы обладали:

- а) император;
- б) представители исполнительной власти (министры и главноуправляющие отдельными частями);
- в) комиссии, образованные из членов палаты.

Создание законопроекта депутатами было весьма затруднено. Сначала председателю подавалось письменное заявление депутатов «об отмене или изменении действующего или издании нового закона». К заявлению должны быть приложены проект основных положений предлагаемого закона с объяснительной запиской. Заявление должно быть подписано 30 членами палаты. После этого председатель вносил это заявление на рассмотрение палаты¹⁰. В случае одобрения заявления палатой соответствующий министр должен был разработать закон и внести его на рассмотрение. Только в случае отказа министра или главного управляющего от составления законопроекта палата могла образовать комиссию из своей среды для его выработки¹¹.

Важно отметить, что законопроект, внесенный в палату министром, мог быть взят им обратно, если он еще не принят палатой. Если проект вносился министром «по почину» палаты, то проект мог быть взят министром только с согласия палаты. Законопроект, одобренный одной из палат (и переданный другой для одобрения) не мог быть взят министром обратно¹².

После рассмотрения и принятия проекта одной из палат он передавался другой. В тех случаях, когда палата не отклоняла переданный ей проект, но признавала необходимым внести в него изменения, создавалась особая (согласительная) комиссия из равного числа членов от каждой палаты. Председатель комиссии избирался из числа ее членов¹³. Из комиссии дело с заключением передавалось в не принявшую его палату и снова рассматривалось палатой.

В законодательстве западных конституционных монархий характерно детальное рассмотрение вопроса о несогласии между палатами, с указанием механизма разрешения противоречия. Как правило, это новые выборы в нижнюю палату и повторное рассмотрение законопроекта, который таким образом мог быть принят и без согласия верхней палаты. В положении о Государственном Совете эти нормы отсутствовали, поскольку в России реальным центром власти являлся не законодательный корпус, а монарх¹⁴.

В случае одобрения законопроекта Государственной Думой и Государственным Советом, законопроект представлялся председателем Совета императору¹⁵. Проект, не принятый монархом, считался отклоненным и не мог быть внесен в течение той же сессии. Проекты, отклоненные одной из палат, также считались не принятыми, но могли вновь вноситься в течение данной сессии, если на то была воля монарха¹⁶. Этим еще раз подчер-

кивается перевес влияния монарха над парламентом в сфере законодательной власти. Дума и Государственный Совет даже при полном их единодушии не располагали правом окончательного принятия законов в случае отказа монарха утвердить их. Интересно отметить, что российский монарх не имел права диспенсации (право монарха своим указом по частному делу отменить действие общих законов, если они вступали в противоречие между собой)¹⁷. Такое положение дел позволяет констатировать, что уже в начале XX в. были попытки поставить во главу угла не волю монарха, а закон.

Не менее важное значение имело право членов парламента обращаться с запросами к министрам и главному управляющим отдельными частями, подчиненными по закону правительствующему сенату.

При этом устанавливалось, что такие запросы могли быть только по поводу таких последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений, которые представлялись незаконными¹⁸. Система запроса была довольно громоздкой, и, что самое главное – неэффективной. Для подачи запроса необходимо было подать письменное заявление председателю Думы (Государственного Совета), подписанное не менее чем 30 членами палаты. После этого заявление вносилось на обсуждение палаты (ст. 58). Принятое палатой заявление передавалось соответствующему должностному лицу, которое в течение 30 дней должно было либо дать надлежащие разъяснения, либо известить палату о причинах, по которым они лишены возможности сообщить требуемые сведения и разъяснения (ст. 59). Если палата двумя третями членов «не признавала возможным удовлетвориться сообщением министра или главного управляющего отдельной частью, то дело представлялось председателем на высочайшее благоизволение» (ст. 60). Таким образом, решение о судьбе министра в конечном итоге принимала не палата парламента, не весь парламент, а единолично монарх. Запросами Государственная Дума оказывала серьезное давление на волю монарха, но принудить к определенному решению не могла. Таким образом, исполнительная власть была выведена из под реального контроля законодательной власти.

Заседания палаты считались правомочными при наличии одной трети членов¹⁹. Решения в палатах принимались простым большинством голосов присутствующих. Исключение: для постановления об отмене выборов в думу по мотивам неправильности требовалось две трети присутствующих членов думы²⁰. В слу-

чае разделения голосов поровну, проводилось повторное голосование. Если голоса вновь распределялись поровну, то голос председателя давал перевес²¹.

На заседания палат посторонние лица не допускались, однако по общему правилу заседания были открытыми и их результаты могли опубликовываться после одобрения председателем. Исключением из этого правила являлись закрытые заседания. Отчеты о закрытых совещаниях в печать не поступали²².

Таким образом, исходя из характеристики особенностей содержания полномочий депутатов первого российского парламента, гарантий их реализации, можно сказать, что в этот период было не только создано представительное (законодательное) учреждение в России, процедура деятельности которого в какой-то мере соответствовала процедурам деятельности европейских парламентам, но и представители этого учреждения имели соответствующий (хотя и усеченный) правовой статус, приближающийся к статусу депутатов зарубежных парламентам. Депутаты не только участвовали в законотворческой деятельности, но и обладали определенными контрольными полномочиями, которые осуществлялись через парламента, а также и определенными гарантиями депутатской деятельности. Сам же характер их статуса определялся характером депутатского мандата, имевшим двойственную правовую природу.

Тем не менее, даже в таком виде – это был значительный шаг вперед по пути создания представительной (законодательной) власти в России.

¹ Ст. 14 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.; Ст. 18 Именного высочайшего указа правительствующему Сенату от 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного совета».

² Ст. 16 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

³ Ст. 16 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

⁴ Ст. 22 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

⁵ Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской Империи. Одесса, 1912. С. 88.

⁶ Там же. С. 89.

⁷ Ст. 18 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

⁸ Ст. 21 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

⁹ Коркунов Н.М. Русское государство и право. СПб., 1913. С. 204.

¹⁰ Ст. 55 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

¹¹ Ст. 57 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

¹² Ст. 47 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

¹³ Ст. 51 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

¹⁴ Медушевский А.Н. Конституционная монархия в России// Вопросы истории. 1994. №8. С. 40.

¹⁵ Ст. 52 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

¹⁶ Ст. 53 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.

¹⁷ Баженова Т.М. Первый российский парламента (к истории Государственной думы)// Российский юридический журнал. 1995. №2. С. 130.

¹⁸ См. ст. 33 Именного высочайшего указа правительствующему Сенату от 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного Совета». Подача запроса для обеих палат регламентировалась ст. ст. 58–60 Учреждения Государственной думы.

¹⁹ Ст. 7 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.; ст. I, раздела II указа Сенату от 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного совета».

²⁰ Ст. 48; ст. 10 раздела II соответственно там же.

²¹ Ст. 48; ст. 10 раздела II соответственно там же.

²² Ст. 45; ст. 7 раздела II соответственно там же.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АРМЕЙСКИХ ЧИНОВ ПРИ КОМПЛЕКТОВАНИИ КАДРОВ ПОЛИЦИИ В XVIII ВЕКЕ

Л.В. Карнаушенко,

кандидат исторических наук, доцент, начальник кафедры философии и социологии Краснодарского университета МВД России

Чрезвычайно широкий круг задач полиции вызвал необходимость привлечения к полицейской службе не только обывателей, но и армейских чинов, возложение полицейских функций на армию. Например, указом от 21 июня 1728 г. полевые командиры должны были для поимки воров и разбойников посылать служилых людей потребное число немедленно. Указом от 9 января 1730 г. предписывалось посылать военные отряды из полков, квартируемых в губерниях, для поимки воров и разбойников.

Отсутствие подготовленных кадров в полиции вызывало необходимость комплектования руководящего состава полицмейстерских канцелярий из числа армейских офицеров. На службу в полицию направлялись из гарнизонных частей также унтер-офицеры и рядовые.

В соответствии с Указом от 14 мая 1740 г. проблемы комплектования кадрами полицейских подразделений фактически были возложены на армию. Управленческий аппарат полицмейстерских канцелярий и контор комплектовался, как правило, армейскими офицерами. Непосредственно полицейские обязанности исполняли унтер-офицеры и нижние чины, которые направлялись на службу из военных гарнизонов. Так как они не были в штатах полицейских подразделений на постоянной основе, то первоначально не теряли связи со своими воинскими частями, имели воинские звания и соответствующие преимущества, были ответственны перед военным судом. Военное ведомство обеспечивало их денежным и натуральным довольствием, оружием, снаряжением и обмундированием. Только из Петербургского гарнизона в Главную полицмейстерскую канцелярию направлялись ежегодно около 140 унтер-офицеров и солдат. Они несли службу при полицмейстерской канцелярии и на съезжих дворах совместно с полицейскими служителями. Для патрулирования по Петербургу привлекалась также полевая драгунская рота численностью от 57 до 118 человек. С 1759 г. в распоряжении Главной полицмейстерской канцелярии постоянно находились две драгунские роты при полном снаряжении и с лошадьми для обеспечения

общественной безопасности, прекращения разбоев, грабежей и прочих противозаконных деяний. Роты заменялись каждые 4 месяца¹.

Кроме того, в полицию на постоянной основе принимались отставные нижние и унтер-офицерские военные чины вследствие ранений или болезни. На постоянную службу также принимался и вспомогательный персонал – канцелярские и конторские служители (секретари, канцеляристы, копиисты и т. п.).

¹ Привлечение военнослужащих к комплектованию полиции было связано с необходимостью укрепления ее более подготовленными кадрами, по роду своей деятельности знакомыми со спецификой государственной службы. Помимо опыта государственной службы, военнослужащие имели определенный уровень образованности, что было немаловажно для качественного выполнения полицейских обязанностей. Рядовые и унтер-офицеры владели грамотой. Офицеры имели определенную юридическую подготовку.

Взаимодействие армии и полиции в XVIII в. осуществлялось по нескольким направлениям:

1) создаваемые формирования регулярной полиции комплектовались, как правило, из числа кадровых военнослужащих;

2) к полиции прикомандировывались отдельные военнослужащие и воинские команды;

3) армия и полиция взаимодействовали в осуществлении функций по обеспечению правопорядка. Полицейские функции армии Российского государства в то время регламентировались различными видами нормативно-правовых актов в сфере государственного законодательства.

Регламентация осуществлялась нормами военного, полицейского законодательства, законами об административном управлении, среди которых можно выделить виды нормативно-правовых актов:

– нормативно-правовые акты, регламентирующие полицейские функции армии в целом. К ним относятся, прежде всего, воинские уставы, нормативно-правовые акты, регламентирующие компетенцию расквартированных войск, выполнявших многочисленные поли-

цейские функции в местах дислокации;

– нормативно-правовые акты, регламентирующие отдельные полицейские функции армии: именные и сенатские указы, наказания и инструкции сыщикам и т. п.;

– нормативно-правовые акты, устанавливающие компетенцию чиновников, наделенных военной и гражданской властью и устанавливающие порядок привлечения войск для выполнения полицейских функций под руководством местной администрации (Наказ воеводам, губернаторам и их товарищам 1728 г., Наставление губернаторам 1764 г., Учреждение для управления губерний 1775 г. и др.);

– нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок взаимодействия армии и полиции, комплектования полиции кадровыми и отставными военными служащими, осуществление полицейского управления военными чинами².

Основным недостатком этих актов являлись казуальность и расплывчатость формулировок, вера законодателя во всемогущество правовых актов. Расплывчатые формулировки давали возможность исполнителям к широкому толкованию нормативно-правовых актов, что приводило к произволу, превышению уста-

новленной компетенции и нарушению законности. Несмотря на имеющиеся недостатки, в целом полицейские функции армии достаточно четко регламентировались различными видами нормативно-правовых актов. В России в рассматриваемый период была создана солидная правовая база, на основе которой войска привлекались к «охранению внутреннего порядка»³.

Но привлечение армии и ее кадрового состава к выполнению полицейских функций не могли решить основных проблем полицейской деятельности. Необходимо было на основе реформ государственного центрального и местного управления провести реформирование полицейских органов, увеличить их штаты, поднять авторитет полиции в глазах населения.

¹ Сизиков М.И. История полиции России (1718–1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. Вып. 1. М., 1992. С. 29.

² Амиров Р.З. Полицейские функции армии Российского государства (XVIII – первая четверть XIX в.). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 1997. С. 12–13.

³ Там же. С. 14.

НОТАРИАЛЬНЫЙ АКТ: РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВИДА И ПОРЯДКА СОВЕРШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Л.В. Карнаушенко,

кандидат исторических наук, доцент, начальник кафедры философии и социологии Краснодарского университета МВД России

Ч.Н. Ахмедов,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России

«Положение о нотариальной части» 1866 г. впервые в законодательной форме сформулировало и четко закрепило основные начала существования и деятельности российского нотариата. Закрепленные в «Положении...» такие понятия, как «нотариальная тайна», «нотариальный округ», дожили до современных дней, другие – претерпели определенные изменения (в частности, предоставляемый нотариусом при вступлении в должность залог трансформировался в современное страхование нотариусом своей профессиональной деятельности), а третьи – послужили в качестве опыта, который свидетельствовал о необходимости избежать определенных шагов и действий.

Законодательно были установлены четкие формы всех нотариальных актов, правила их составления; правила составления актов на имя или от имени глухих, немых, недееспособных, неграмотных граждан; правила составления актов при вызове нотариуса на дом. Все акты должны были писаться на русском языке, при необходимости с параллельным переводом, но с обязательным обозначением российской валюты, российской системы мер и весов; все даты, суммы и сроки хотя бы один раз должны были обозначаться прописью.

«Положение...» закрепляло следующий **порядок совершения нотариального акта**. Лица, желавшие совершить нотариальное действие, приходили в нотариальную контору со своим проектом акта или сообщали, что хотели бы в нем видеть и на каких условиях. Нотариус обязан был оценить законность акта¹, принимая во внимание не только его внешние признаки, но и внутреннее содержание². Таким образом обязанность по выявлению законности совершаемой сделки государство возложило непосредственно на нотариуса, который должен был допросить лиц, участвующих в договоре, действительно ли они по доброй воле желают его совершить и понимают ли смысл и значение

происходящего, убедившись тем самым в правоспособности и свободной воле граждан.

Проект акта прочитывался сторонам вслух, подписывался ими и после уплаты соответствующих сборов вносился в актовую книгу. Акт, внесенный в актовую книгу, вновь прочитывался сторонам в присутствии свидетелей, после чего стороны, свидетели и нотариус расписывались в актовой книге. С этого момента акт считался совершенным³.

Однако не любой акт вступал после этого в законную силу. Крепостные акты составлялись и подписывались сторонами по общим правилам у младшего нотариуса. Но акт, совершенный младшим нотариусом, не устанавливал никакой юридической силы между контрагентами⁴. После составления крепостной акт поступал к старшему нотариусу на утверждение. Процесс утверждения не требовал личного присутствия сторон, поскольку старший нотариус не изменял и не проверял акта по существу. Его контроль ограничивался лишь оценкой акта с точки зрения его законности, условий, существенных для его совершения, и нарушения прав третьих лиц⁵.

Для получения сведений о лежащих на недвижимом имуществе недоимках и взысканиях, а также о качестве и количестве земли старшие нотариусы обращались непосредственно в учреждения, хранящие эти сведения, или в губернские правления, обязанные собрать подобные сведения по запросу нотариуса.

В соответствии со ст. 158 «Положения о нотариальной части» был закреплен открытый перечень крепостных актов, подлежавших утверждению старшим нотариусом:

- купчие;
- дарственные;
- раздел имущества;
- сделки;
- иные акты о недвижимом имуществе, которые по закону должны были быть совершены крепостным порядком.

Об ограничениях права собственности на

недвижимое имущество старшие нотариусы делали отметки в реестрах⁶.

При уничтожении или отмене нотариально удостоверенного акта делалась обязательная отметка об этом в нотариальных книгах и на самом акте.

Таким образом, «Положение о нотариальной части» закрепило два *вида процесса для нотариального удостоверения сделок*:

- двухступенчатый (для сделок с недвижимостью);
- простой (для всех остальных действий).

Любое обращение к нотариусу неизбежно влекло материальные затраты обратившейся стороны. Государство старалось обеспечить стабильные денежные поступления в свою казну. Закон отнес к *нотариальным издержкам*:

- казенные пошлины с актов;
- сборы с нотариальных актов по месту их совершения;
- плату нотариусам за совершение актов и выдачу копий;
- плату за выписки и копии из архивов;
- плату за выдачу выписок и справок из крепостных книг и реестров крепостных дел.

Плата нотариусу за предоставление акта к утверждению его старшим нотариусом к числу нотариальных издержек не относилась⁷.

Нотариальные издержки несла каждая из сторон, если об их уплате не было предварительного соглашения⁸.

Денежные суммы, получаемые от крепостных, канцелярских и гербовых пошлин, были отнесены к казенным пошлинам и составили одну из существенных статей государственного дохода. Кроме того, на нотариусов возлагалась обязанность по взиманию обязательных сборов со всех обязательств и договоров, совершаемых ими, в пользу того города или населенного пункта, где документ совершен или предъявлен.

Крепостные и канцелярские пошлины взимались в соответствии с Уставом о пошлинах и многочисленными сенатскими разъяснениями и решениями.

10 июня 1900 г. был утвержден Гербовый Устав, которым было введено два вида *гербовых сборов*:

- простой (взимался с действий, указанных в законе);
- пропорциональный (исчислялся в процентном соотношении к сумме акта).

Лишь удостоверившись в оплате всех сборов, нотариус приступал к удостоверению

актов и действий. Для исправления нарушения правил взимания гербовых сборов существовал десятилетний срок давности для бессрочных договоров и пятилетний срок для остальных действий с момента нарушения правил должностными лицами⁹.

За нарушение правил взимания гербовых сборов нотариус подвергался следующим взысканиям:

- за полное не взимание гербового сбора – денежной сумме, равной пятикратной, установленной за данное действие;
- за взимание сбора в меньшем объеме – денежной сумме, равной пятикратной от разности между тем, что уплачено, и тем, что должно было быть уплачено.

Взыскания на должностных лиц налагались в случае невозможности взыскания недоимок с обратившихся к ним лиц.

Сборы с актов по месту их совершения в доход города или населенного пункта взимались сверх гербовых, крепостных и канцелярских сборов со всех действий за исключением тех, которые были изъяты из этого сбора по закону. По разъяснению Сената, для определения населенного пункта, в доход которого должен был взиматься сбор, во внимание принималось местонахождение конторы нотариуса, совершившего акт, вне зависимости от того было ли совершено действие в самой конторе или за ее пределами. До 1870 г. сбор взимался непосредственно городским общественным управлением, а после вступления в силу Городового положения бремя взимания перешло на самих нотариусов. Размер сбора в пользу города был поставлен в прямую зависимость от гербового сбора и определялся в сумме, равной размеру гербового сбора. Как следствие, акты, не облагавшиеся гербовым сбором, не могли быть обложены сбором в пользу города.

Деньги, полученные от сбора, поступали в доход местного бюджета. Для фиксации именно этого сбора нотариусы вели специальные книги, которые передавали в городские думы и иные органы местного самоуправления первого числа каждого месяца.

Ответственность за неуплату сбора в пользу города лежала на сторонах договора. Но нотариус обязан был принять все меры взыскания и нес дополнительную ответственность, если прямые плательщики – контрагенты – окажутся несостоятельными или взыскание с них окажется невозможным по каким-либо причинам¹⁰.

За каждое нотариальное действие закон предоставил право нотариусам взимать

плату в свою пользу по добровольному соглашению с клиентом или по особой таксе, если такое соглашение не было достигнуто¹¹. Такса за должностные действия нотариусов устанавливалась в законодательном порядке по согласованию Министерства юстиции с Министерством внутренних дел и Министерством финансов, после чего утверждалась императором¹². Размер платы по добровольному соглашению нотариуса с клиентом мог быть как выше, так и ниже таксы¹³.

27 июня 1867 г. императором была утверждена «Временная такса», которая, как показывает анализ источников, так и не получила широкого практического применения. Благие намерения составителей, назвавших ее «временной» с целью исправлений и дополнений с течением времени, так и не нашли реализации¹⁴.

Нотариус имел право требовать плату немедленно по исполнении им действия и не выдавать документов до полного получения им денег. Лица, обратившиеся к нотариусу, отвечали перед ним за оплату его услуг по принципу солидарной ответственности. Если какое-либо действие не состоялось по независящим от нотариуса причинам, то оплачивалась половина установленной суммы. Если же совершаемые нотариусом действия или акты признавались впоследствии недействительными или неправильно совершенными по вине нотариуса, то последний возвращал уплаченные ему деньги и возмещал сумму ущерба по иску, если такой был ему предъявлен.

Споры о размере платы нотариусу разрешались тем окружным судом, которому был подведомствен нотариус. Решение суда было окончательным и обжалованию не подлежало.

Вопрос об оплате нотариальных услуг и вознаграждении нотариусов являлся и является до сих пор одним из самых спорных при обсуждении устройства и деятельности нотариальных органов. Впервые в отечественной литературе этот вопрос был поставлен Л. Б. Мандельштамом¹⁵. Л. Б. Мандельштам рассматривал материальную обеспеченность нотариусов как основной принцип деятельности нотариата, поскольку именно материальная обеспеченность нотариусов гарантирует честь этого сословия и существование нотариата как органа публичной деятельности. Однако «Положение о нотариальной части», на наш взгляд, в большей степени зафиксировало заботу о государстве, обеспечив государственный и местный

бюджеты постоянной доходной статьей, нежели о материальном состоянии нотариусов. Это подтверждает, в частности, одно из решений Сената, установившее, что относительно старших нотариусов, младших нотариусов и лиц, исполняющих их обязанности, Государственный контроль имеет право определять свойство совершенных или засвидетельствованных ими актов и делать начеты в случае нарушения интересов казны¹⁶. Вся тяжесть оплаты нотариальных услуг и сборов как в пользу государства, так и местного характера, легла на простых обывателей, нуждающихся в нотариальном удостоверении (причем в большинстве случаев нотариальное удостоверение являлось обязательным в силу закона). Поэтому в реальной жизни люди старались избежать обращений к нотариусу, чтобы сэкономить свои деньги, а нотариус постоянно повышал стоимость своих услуг в силу небольшого количества обращающихся к нему людей.

Допускаемую «Положением о нотариальной части» возможность добровольного соглашения между сторонами и нотариусом при определении вознаграждения нотариуса за его действия современники относили к числу основных недостатков действующего законодательства¹⁷. Такса была установлена лишь для исключительного случая – отсутствия соглашения (в отличие от законодательства зарубежных стран, где, наоборот, добровольное соглашение допускалось лишь как исключение, а труд нотариусов оценивался прежде всего установленной государством таксой (Франция, Германия, Бельгия, Голландия), либо добровольное соглашение запрещалось вообще под угрозой недействительности произведенных нотариусом действий (Австрия))¹⁸.

Широко было распространено мнение о том, что деятельность нотариуса неизменно связана с его большими доходами. Однако материально были обеспечены лишь нотариусы столиц и больших городов. Для материального обеспечения всех без исключения нотариусов требовалось признать их состоящими на государственной службе, имеющими право производства в чины, право на зарплату, пенсию, пособия для детей и вдов. Существование договорного соглашения о плате вносило в нотариальную деятельность нежелательный коммерческий характер, в том числе начала конкуренции¹⁹. Нотариус становился наполовину чиновником, наполовину коммерсантом. Это породило не беспочвенный подрыв доверия к нотариусу со стороны населения и обвинение последнего

в злоупотреблениях, поскольку открывало широкую возможность для вымогательства и злоупотреблений, особенно в небольших местностях, где клиенты поневоле вынуждены были подчиняться произвольной оценке нотариусом своих действий. Для предотвращения злоупотреблений со стороны нотариусов своим служебным положением, со стороны государства были предприняты попытки организации строгого надзора за нотариусами и установления их ответственность за должностные преступления и проступки.

¹ Решение Сената 1887 г. № 27.

² Скрипилев Е. А. История российского нотариата: протонотариат (институт подьячих), развитие до реформ Александра II, нотариат и судебная реформа 1864–1867 годов // Нотариальный вестник. 1998. № 9. С. 7.

³ Положение о нотариальной части 1866 г. Ст. 97–105, 112; Скрипилев Е. А. История российского нотариата: протонотариат (институт подьячих), развитие до реформ Александра II, нотариат и судебная реформа 1864–1867 годов. С. 7.

⁴ Решения Сената 1873 г. №1194, 1160; 1875 г. №267, 626.

⁵ Решение Сената 1886 г. № 96.

⁶ Фемелиди А. М. Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение 14 апреля 1866 г. С. 166–186.

⁷ Решение Сената 1878 г. № 65.

⁸ Положение о нотариальной части 1866 г. Ст. 193–194.

⁹ Гербовый устав. Ст. 6, 179.

¹⁰ Решение Сената 1888 г. № 21.

¹¹ Положение о нотариальной части. М., 1892. С. 342.

¹² Положение о нотариальной части 1866 г. Ст. 208–209.

¹³ См.: Решение Сената 1878 г. № 65.

¹⁴ Олейнова А. Г. История становления законодательства о нотариате в России. С. 49–50.

¹⁵ Мандельштам Л. Б. Учреждение нотариата и его организация // Журнал Министерства Юстиции. 1899. № 4. С. 43–47.

¹⁶ Шаловалова Л. Л. Институт нотариата в России: Историко-правовой аспект. С. 22.

¹⁷ Фемелиди А. М. Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение 14 апреля 1866 г. С. 236.

¹⁸ Черемных И. Г. Российский нотариат: прошлое, настоящее, будущее. М., 1999. С. 27.

¹⁹ Олейнова А. Г. История становления законодательства о нотариате в России. С. 51.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ФАКТИЧЕСКОЙ ГАРАНТИРОВАННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.В. Кирюшин,

*соискатель кафедры теории права и государства
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Экономическая безопасность как социально-правовое понятие означает защиту экономики страны от опасных воздействий внешне-го и внутригосударственного характера. Эти воздействия могут быть вызваны как стихийными рыночными процессами, так и сознательным поведением субъектов, удовлетворяющих личные либо корпоративные интересы. Опасными при этом могут считаться такие воздействия, которые приводят к ухудшению экономического положения страны до критического уровня, за которым следует разрушение существующей экономической системы или социальное потрясение, дестабилизирующее все сферы общественной жизнедеятельности.

Основы экономической безопасности заложены в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации¹, а также в утвержденном Постановлением Правительства от 27 декабря 1996 г. «Перечне мер по предотвращению угроз экономической безопасности Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, ответственных за их разработку»², Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О законодательном обеспечении экономической безопасности Российской Федерации» от 8 августа 1996 г.³ и Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О преодолении кризиса в экономике Российской Федерации и о стратегии экономической безопасности государства» от 20 марта 1998 г.⁴ Кроме того, 15 августа 2003 г. Распоряжением Правительства РФ была утверждена «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)»⁵.

Говоря об угрозах экономической безопасности современной России следует, прежде всего выделить «теневую экономику».

В России воспроизводство «теневого» сектора экономики сопровождается массовой криминализацией предпринимательства, хроническим запаздыванием с разработкой соответствующего законодательства, обеспечивающего заслон на пути роста экономической

преступности. В настоящее время примерно 50% экономики находится «в тени» (что является кризисным показателем экономической безопасности)⁶.

При таком масштабе «теневой» экономики российское правительство продолжает процесс приватизации государственного имущества⁷, что в нынешних условиях вряд ли можно считать вполне оправданным.

Серьезным недостатком в этой области является отсутствие четких норм, регулирующих порядок определения стоимости приватизируемой собственности (первоначальная балансовая стоимость, остаточная стоимость, рыночная стоимость). Сознательное или неосознанное занижение стоимости приватизируемой собственности с последующей ее перепродажей создает питательную среду для незаконного присвоения отдельными лицами или группой лиц значительных материальных ресурсов, взяточничество. Оно создает исключительные возможности для приобретения за бесценок этой собственности иностранным капиталом. Указанные обстоятельства позволяют оценить обращение с государственной собственностью как угрозу для национальной безопасности.

Другой актуальной проблемой обеспечения экономической безопасности является отсутствие эффективного контроля за доходами граждан (одной из наиболее эффективных форм такого контроля во всем мире признается декларация о доходах, предоставляемая в соответствующие органы каждым совершеннолетним гражданином). В России фактически отсутствует юридическая ответственность за финансовые правонарушения («отмывание» доходов, полученных преступным путем). В других государствах такой механизм более или менее налажен. Так, в конце 80-х годов XX в. 23 европейские страны заключили между собой соглашение, согласно которому каждая из этих стран обязана:

- по представлению другого государства конфисковать средства, добытые преступным путем;
- налагать аресты на такие средства;

– при необходимости отменять тайну вкладов;

– предоставлять необходимую информацию странам – участникам соглашения, если в этом возникает необходимость и т.д.

Принятием в мае 2001 г. Федеральным Собранием РФ Закона «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» Россия присоединилась к этой Конвенции, что в условиях, когда преступления в кредитно-финансовой сфере стали наиболее опасными и вышли за границы нашего государства, является настоятельной необходимостью⁸.

Не смотря на широкое обсуждение этой проблемы в современной России, практической технологии борьбы с легализацией незаконных доходов не создается, реальной борьбы с легализацией «теневых» и криминальных доходов не ведется. Подтверждением этому могут служить материалы эмпирического характера: за 2004 г. в Российской Федерации было возбуждено 420 уголовных дел по ст. 174 (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем), ст. 174 (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления) УК РФ, 53% дел направлено в суд; при этом в суде рассмотрено 14%, из которых по 70% дел судами вынесены оправдательные приговоры. В итоге, по указанным статьям УК РФ за истекший год осуждено 6 человек. По мнению судьи ВС РФ В.С. Колоколова судебная практика в данной сфере уголовно-правовых отношений «стремится к нулю»⁹.

Другой реальной угрозой экономической стабильности и независимости России является состояние и перспективы развития сельского хозяйства и агропромышленного комплекса. Россия, имея огромные территориальные пространства плодородных земель, уже давно закупает сельскохозяйственную продукцию за рубежом. В ходе проводимых рыночных преобразований сельское хозяйство, получило, пожалуй, самый серьезный удар: значительно сократилась численность населения, занятого в этой отрасли хозяйства, еще больше ухудшилось его качество; прекратилось производство в стране новой сельскохозяйственной техники; вышла из оборота большая часть сельскохозяйственных площадей и т.д.

В России, по словам министра сельского хозяйства А. Гордеева, просто не существует целевой торговой политики. Внешние рынки для нас закрываются один за другим (яркий

пример – последние действия Евросоюза: с одной стороны, были введены квоты на импорт зерна, в том числе из России, а с другой – установлены субсидии на экспортные поставки зерна – 20 долларов за тонну). Российских экспортеров вытесняют из стран Ближнего Востока и Северной Африки.

При этом западный производитель активно захватывает внутренний российский рынок (с 2000 г. импорт увеличился в 1,8 раза и в 2004 г. Россия закупила «чужого» продовольствия более чем на 10 миллиардов долларов – «такие деньги на поддержку села нашему бюджету даже не снились»), «а мы при этом пытаемся доказать всем и вся, что наша главная цель – либерализм и добросовестная конкуренция»¹⁰. Цифры говорят сами за себя: в 2004 г. (в сравнении с 2003 г.) экспорт мяса (в т.ч. мясо птицы) снизился на 53,3%, экспорт зерновых культур – на 48,6%; при том, что импорт зерновых увеличился на 74,6%¹¹.

Другим негативным последствием кризиса АПК является фактическая утрата опустевших сельских территорий. Как заявил министр сельского хозяйства А. Гордеев «Последний доклад Пентагона называет главной угрозой не терроризм, а локальные войны за доступ к земле и чистой воде. Мы можем столкнуться с территориальными претензиями со стороны перенаселенных стран»¹². По мере дальнейшей демографической деградации российского села, по мере того, как россияне будут освобождать от своего присутствия районы, причем районы приграничные, эти земли теми или иными способами будут заняты гражданами других стран. Последствия этого могут быть губительны для страны. В связи с этим нельзя не вспомнить слова Бенджамина Франклина: «Большая империя, как и большой пирог, легче всего объедается с краев»¹³.

Не лучше дело обстоит в оборонно-промышленном комплексе – той отрасли экономики, которая непосредственно связана с военными средствами обеспечения национальной безопасности.

В настоящее время фактически каждое второе оборонное предприятие в РФ является убыточным. Одновременно наблюдается снижение рентабельности производства продукции ОПК. В структуре общего объема производства более 40% составляет экспорт военной техники, немногим менее – гражданская продукция и только 15% – государственный оборонный заказ¹⁴. За последнее десятилетие система управления ОПК реформировалась шесть раз.

Низкие темпы реформирования и развития ОПК в значительной степени объясняются

тем, что до настоящего времени не решена проблема разработки и принятия достаточной законодательной и нормативной правовой базы структурных преобразований, в том числе по государственному управлению структурными образованиями ОПК, распределению получаемой концернами прибыли, доверительному управлению акциями, находящимися в федеральной собственности, созданию условий, обеспечивающих повышение эффективности функционирования предприятий и организации ОПК.

Правительством Российской Федерации принимаются нормативные акты, декларирующие намерения государственной власти по стабилизации и выведению из кризиса ОПК¹⁵, однако этого явно недостаточно для обеспечения обороны страны. Должны быть предприняты кардинальные меры, фактические действия по изменению ситуации в оборонно-промышленном секторе экономики.

Подводя итог и обобщая вышесказанное, хотелось бы отметить, что в качестве мер, стабилизирующих национальную экономику и обеспечивающих экономическую безопасность, необходимо:

– пересмотреть ряд положений действующего законодательства в целях легализации «теневой» сферы экономики;

– завершить налоговую реформу, усилив контрольные механизмы и санкции за уклонение от налогов, повысив роль налогов, взимаемых не по собственной отчетности плательщика (зачастую недостоверной), а по наличию определенных объектов собственности и по факту ведения определенных видов хозяйственной деятельности;

– усилить контроль за движением валютных ценностей через границу (не только денег, но и высоколиквидных экспортных товаров), например, введя практику взимания залогов или банковских гарантий, обеспечивающих репатриацию экспортной выручки, поступление в должном количестве оплаченного импорта;

– проводить активную и сбалансированную промышленную политику, в основе которой должны лежать: введение ограничений на попытки установления иностранного контроля в уязвимых для национальной экономики отраслях (прежде всего, ВПК); выработка систем гарантий для инвесторов и производителей в приоритетных секторах хозяйства (прежде всего, АПК); сохранение и увеличение технологического потенциала в конкурентоспособных и государственно значимых отраслях экономики; восстановление контроля за качеством ввозимых и производимых в стране товаров, а также за объемом импорта;

– осуществлять контроль за систематическим техническим переоснащением производственных мощностей, особенно в жизненно важных для страны отраслях промышленности (прежде всего, в агропромышленном и оборонно-промышленном секторах).

¹ Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения). Одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // Российская газета. 1996. 14 мая.

² Постановление Правительства от 27 декабря 1996 г. № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основных положений), одобренной Указом Президента от 29 апреля 1996 г. № 608» // Российская газета. 1997. 15 января.

³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О законодательном обеспечении экономической безопасности Российской Федерации» от 8 августа 1996 г. № 327-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4060.

⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О преодолении кризиса в экономике Российской Федерации и о стратегии экономической безопасности государства» от 20 марта 1998 г. № 2318-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. Ст. 1531.

⁵ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы). Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 34. Ст. 3396.

⁶ Кочетков А.П. Стратегия национальной безопасности: Конспект лекций. М., 2001. С. 19.

⁷ Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 год. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 1124-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 37. Ст. 3748.

⁸ Однако и после ратификации указанной Конвенции в России практически отсутствует механизм претворения ее норм в жизнь, прежде всего, из-за отсутствия института конфискации имущества в уголовно-правовом законодательстве.

⁹ Материалы международной научно-практической конференции «Пути повышения эффективности взаимодействия подразделений МВД РФ с другими государственными органами в области противодействия легализации преступных доходов (стратегический и прикладной аспекты)». Н.Новгород, 25–27 мая 2005 г.

¹⁰ Там же.

¹¹ Агропромышленная карта России // Российская газета – Агропромышленный комплекс. 2005. 7 июня.

¹² Арсюхин Е. Китай прирастет Сибирью, если пра-

ительство не поддержит крестьян и вступит в ВТО // Российская газета. 2005. 15 февраля.

¹³ Арсюхин Е. Алексей Гордеев: Правительство должно корректировать провалы рынка и отвечать за социальное равновесие // Российская газета. 2005. 7 июня.

¹⁴ Контроль и надзор за выполнением органами исполнительной власти всех уровней, их должностными лицами, юридическими лицами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации норм и правил в сфере государственного оборонного заказа возложен на Федеральную службу по оборонному заказу. Положение о Федеральной службе по оборонному заказу утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2005 г. № 56с.

¹⁵ Например: Федеральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 гг.)»; Раздел 5.3 «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.). Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р; Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3610; Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 174-ФЗ «О финансировании государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3695.

ОСОБЕННОСТИ ФЕНОМЕНОЛОГИЧЕСКОГО МЕТОДА ПОЗНАНИЯ ПРАВА В СОВРЕМЕННОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

О.С. Коровина,

аспирант кафедры теории и истории государства и права ЮУрГУ

Наиболее существенным «внутринаучным» процессом современной юриспруденции, по точному замечанию Н.Н. Тарасова, является не переход от марксизма к иным способам научного познания правовой действительности, а переход от монистической методологии к философско-методологическому плюрализму¹. Такой переход является закономерным, поскольку обусловлен совокупностью объективных и субъективных причин.

Например, И.Л. Честнов объясняет кризисное состояние юридической науки особым переходным периодом, характерным для всех сторон человеческой жизни. По мнению автора, на сегодняшний день отсутствует правовая теория, претендующая на абсолютную истинность и признание со стороны большинства ученых².

Среди причин отставания общественных наук, в том числе и правоведения, Козлов В.А. называет: сложную общесоциальную обстановку в стране, идеологизированность теории государства и права, а также рассмотрение права исключительно с этатистских позиций³.

С другой стороны, эволюция взглядов на право объясняется и расширением способов и приемов познания, используемых правовой наукой, и как следствие – изменением ее предмета. Традиционно в юридической науке отмечается неразрывная связь между предметом и методом исследования.

Характеризуя современную ситуацию в правоведении, можно наблюдать иной процесс: многообразие методов исследования влечет за собой появление различных подходов, именуемых типами правопонимания. Каждая такая концепция исследует государственно-правовые явления с собственных специфических позиций, которые зачастую становятся взаимоисключающими.

В этой связи следует раскрыть само понятие правопонимания и его типов для ограничения от иных, смежных понятий, поскольку устоявшееся, общепринятое его определение в юридической науке отсутствует.

Исходя из прямого смысла приведенного термина, ряд авторов предлагает определение типа правопонимания как представления

людей о том, что они понимают под правом⁴. Такое определение тождественно понятию правосознания, поэтому нуждается в теоретическом уточнении, поскольку тип правопонимания – самостоятельная научная категория, отличающаяся по своему объему от правосознания.

Нерсисянц В.С., Байтин М.И. отождествляют теорию права и тип правопонимания, поскольку понятие права – это сжатая юридическая теория⁵. Правопонимание предстает как научное познание и объяснение права, в результате которого формулируется целостная, непротиворечивая теория. К данной позиции примыкает и Поляков А.В., отмечая, что тип правопонимания – это целостный образ права, характеризуемый совокупностью наиболее общих теоретических признаков права и наиболее общих признаков практического (ценностного) к нему отношения⁶.

Оксамытный В.В. придает исследуемому понятию абстрактный характер, определяя правопонимание как научную категорию, отражающую процесс и результат целенаправленного познания права, его восприятие, оценку и отношение к этому специфическому социальному явлению⁷.

Современная юридическая наука отличается значительным разнообразием понятий права. Фактически, любое исследование государственно-правовых явлений предваряется указанием на тип правопонимания либо понятие права, которого придерживается автор.

В то же время проблема установления того, что есть право, что составляет правовую действительность, а также каким образом можно ее постичь, характерна и для дореволюционного (а позже – несоветского) периода развития отечественной теории государства и права именно в аспекте различных типов правопонимания, когда по вопросу о сущности права сложились несколько различных позиций, обусловленных выработкой новых методов познания права. Данная проблема была сформулирована в работах И.А. Ильина, Г.Д. Гурвича и других ученых через принципиальное признание методологического плюрализма как в российской, так и в зарубежной юриспруденции⁸. Например, Ильин И.А. выделял «методологи-

ческие ряды правопознания»: историческое, социологическое, философское, политикотелеологическое рассмотрение права и др.⁹

Если рассматривать правопонимание как самостоятельную теорию исследования и объяснения права, то в таком случае возникает проблема по разделению его типов. Как известно, каждая познавательная дисциплина характеризуется собственными предметом и методом исследования, которые обуславливают ее научную значимость. Однако предмет любого типа правопонимания составляют закономерности возникновения, развития и функционирования права, а также понятия и категории, эксплицирующие и фиксирующие добытые знания. Целью классической юридической теории является выдвигание такого понятия права, которое определяло бы все его важные, сущностные свойства и отношения.

Поэтому различение типов правопонимания следует производить в первую очередь не по предмету, а по методу, используемому в ходе изучения. Для того чтобы оформить в самостоятельную теорию, какие-либо взгляды, воззрения должны обладать собственной системой научных методов и методологией, следствием которых является внутренняя логическая последовательность и непротиворечивость выводов.

Таким образом, наличие специфического метода исследования становится главным критерием для разграничения различных типов правопонимания. В зависимости от основных методологических подходов к осмыслению права можно разделить все типы правопонимания на две группы: классические и неклассические.

Классические теории права фиксируют наличие в нем различных сторон: нормативной, социальной и нравственной. Теорией естественного права, позитивизмом и социологической концепцией права используются соответственно три различных метода: деонтологический, догматический и диалектико-материалистический¹⁰. Соответственно в структуре теории права выделяются философия, догма и социология права.

Большинство исследователей разделяют позитивное (волеустановленное) право, отождествляемое с законом, и реальное право, которое составляет сущность первого. Такое удвоение содержания права характерно для сторонников собственно естественно-правовой школы, исторической, социологической, психологической теорий права, современного нормативизма и других. Современные правовые теории отражают названный пра-

вовой дуализм в дискуссии о соотношении права и закона.

Противопоставление естественно-правового и позитивистского подходов обусловило и дуализм во взглядах на методологию права.

Так, по мнению Р. Лукича методология права – это наука, исследующая методы, во-первых, теоретического познания права, и, во-вторых – практического занятия правом (юридической техники)¹¹.

Сырых В.М., критикуя названную позицию¹², тем не менее, относит к методам эмпирического познания объекта общей теории права методы толкования права, с помощью которых уясняется содержание, смысл правовых норм, воля законодателя, выраженная в нормативно-правовом акте¹³. Однако толкование понимается в юридической науке как деятельность по уяснению и разъяснению государственной воли, выраженной в законах и других нормативно-правовых актах в целях правильного и единообразного понимания содержащихся в них правовых норм и точного и неуклонного применения их в каждом конкретном случае. Наличие специальной цели – практической реализации права – отличает толкование правовых норм от иных юридически безразличных видов деятельности (например, чтение текстов законодательных актов).

Удвоение правовой методологии приводит к смешению понятий самого права и правовых норм, выраженных в нормативно-правовых актах. Представляется, что правила юридической техники не способствуют формированию целостного представления о праве как таковом, не раскрывают сущности и содержания данного понятия. Поэтому они играют второстепенную, инструментальную роль в юридическом процессе.

Главной особенностью классических методов познания является рационализм, то есть объяснение права с позиций формальной логики и доказательство истинности (ложности) той или иной правовой нормы. Соответственно и применение правовых норм носит характер дедуктивного умозаключения. Так, по мнению Г.Ф. Шершеневича, применение правовой нормы представляет собой нечто иное, как силлогизм, в котором роль большой посылки играет норма права, малой посылки – конкретное бытовое отношение¹⁴.

Поэтому главными методами при разработке правового материала в рамках пози-

тивизма становятся анализ, синтез, классификация, юридическая конструкция и создание определений¹⁵.

В результате применения указанных методов право определялось как воплощение абсолютной ценности (свободы, справедливости, равенства), как норма и основанный на системе норм правопорядок, как совокупность реально существующих общественных отношений. Главное затруднение, с которым сталкиваются перечисленные и многие другие теории, заключается в том, что правовые феномены во всей их полноте никак не могут в них уместиться¹⁶: право может быть не только порядком, но и нормой, не только нормой, но и свободой, не только свободой, но и инструментом и т. д.

Неклассические теории исходят из того, что сущность права не может быть установлена человеческим разумом. Ключевыми методологическими категориями становятся «правовая реальность» и «правовая действительность». Они были разработаны в рамках феноменологической теории права, а именно в работах таких русских и советских ученых, как Н.Н. Алексеев, Г.Д. Гурвич, Г.А. Нанейшвили, а также современных авторов – С.И. Максимова, А.В. Полякова В.А. Бачинина и других.

Феноменологическое учение в целом исходит из того, что существуют содержания чисто идеального характера, данные нам в непосредственном созерцании. Процесс описания правовой реальности начинается с интуитивного угадывания сущности изучаемого объекта – идеи права. В отличие от классических теорий, право мыслится не как логическая система, существующая независимо от человека, а как сфера должноствования.

Центральным методом в познании правовой реальности в рамках феноменологической теории права становится юридический опыт. О необходимости исследовать право непосредственно, путем его интуитивного воспроизведения говорили и сторонники иных правовых концепций. Так, Иванов Г. отмечал, что основной метод изучения любого реального явления – это наблюдение. И если для познания физических объектов материального мира служит внешнее наблюдение, то есть восприятие с помощью органов чувств, то для изучения явлений духовного мира служит внутреннее наблюдение, самонаблюдение, состоящее в восприятии происходящего в собственной психике¹⁷. Наряду с внутренним, возможно и внешнее наблюдение за другими лицами, при котором используется метод дедуктивных умозаключений,

когда действия (мимика, произнесение и написание слов, изменения в организме) толкуются по аналогии с собственными движениями¹⁸. На основе использования двух названных методов формулировалась психологическая теория права, которая рассматривала последнее как субъективную реальность, как эмоциональное переживание отдельного человека или коллектива.

По мнению Г.Д. Гурвича, сложность юридического опыта заключается в двойственном характере самой правовой действительности. «Опыт юридический в качестве первичных данных имеет не идеальные ценности и не чувственно воспринимаемые факты, а «нормативные факты» – чувственно воспринимаемые факты, самим своим существованием воплощающие ценности»¹⁹.

Сам процесс юридического опыта заключается в специфических актах признания. На первом этапе субъект осознает существование правовой нормы и ее необходимость, определенность. В результате так называемого логического признания норма включается в человеческое сознание и становится правомочием или обязанностью.

Следующим этапом является акт психического признания, то есть установление внутреннего отношения к ценности, воплощенной в правовой норме. При этом ценность не является абстрактной по отношению к человеческому обществу, а обусловлена реальным развитием общественных отношений. В результате воплощенные в праве ценности носят актуальный характер, соответствуют человеческим потребностям, а потому обеспечиваются добровольным исполнением.

Таким образом, право рассматривается не как внешняя по отношению к человеку сила, стремящаяся его подчинить, а как способ его бытия²⁰.

Однако акты индивидуального признания не выражают условий существования и осуществления правовой нормы. Будучи выражением сферы должного, она существует только в актах коллективного признания.

Исходя из данных юридического опыта, можно раскрыть структуру права, которая включает:

- правовую идею, составляющую содержание любой правовой нормы и воплощающую собой правовую ценность,
- субъектов правовой нормы,
- правомочия и обязанности, выражающие правовое должноствование.

С позиций феноменологического типа правопонимания юридический плюрализм становится закономерным явлением в силу

многообразия ценностей и воплощающих их правопрядков.

Сложность исследования правовой реальности обусловлена не только названными объективными причинами (сложностью предмета и метода исследования, постоянным изменением условий общественной жизни), но и субъективными – ценностными установками исследователя.

¹ Тарасов Н.Н. *Методология права: дис. ... д-ра юр. наук*. Новгород, 2004. С. 19.

² Честнов И.Л. *Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права: Учебное пособие* СПб., 2004. С. 9.

³ Козлов В.А. *Проблемы предмета и методологии общей теории права* Л., 1989. С. 3.

⁴ Пьянов Н.А. *Консультации по теории государства и права: учебное пособие Часть 1*. Иркутск, 2005. С.138.

⁵ Нерсесянц В.С. *Общая теория права и государства: Учебник для вузов*. М., 2002. С. 27; Байтин М.И. *Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков)*. Саратов, 2001. С. 17.

⁶ Поляков А.В. *Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций*. СПб., 2004. С. 81.

⁷ Оксамытный В.В. *Теория государства и права: Учебник для студентов высших учебных заведения*. М., 2004. С. 303.

⁸ Ильин И.А. *Понятия права и силы (Опыт методологического анализа)*. Собрание сочинений: В 10 т. М., 1994. Т. 4. С. 10; Гурвич Г.Д. *Философия и социология права: Избранные произведения* СПб., 2004. С. 217.

⁹ Ильин И.А. Там же. С. 10–11.

¹⁰ Подробнее см.: Максимов С.И. *Правовая реальность: опыт философского осмысления*. Харьков, 2002.

¹¹ Лукич Р. *Методология права*. М., 1981. С. 25–26.

¹² Сырых В.М. *Логические основания общей теории права. Том 1. Элементный состав*. М., 2004. С. 365.

¹³ Там же. С. 392.

¹⁴ Шершеневич Г.Ф. *Общая теория права*/ М., 1907. С. 277.

¹⁵ Пяткина С.А. *О правовой теории русского юридического позитивизма // Правоведение*. 1964. №4. С. 117.

¹⁶ Алексеев Н.Н. *Основы философии права*. СПб., 1999. С. 73.

¹⁷ *Новыя идеи въ правовѣдѣніи*. Неперіодическое издание, выходящее под редакцией профессора Л.И. Петражицкаго. Сборник второй. *Философія права и нравственности I*. СПб., 1914. С. 52.

¹⁸ Там же. С. 56.

¹⁹ Гурвич Г.Д. *Философия и социология права: Избранные сочинения*. СПб., 2004. С. 221.

²⁰ Максимов С.И. *Правовая реальность: опыт философского осмысления*. Харьков, 2002. С. 116.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО КОНФЛИКТА

В.Ю. Куликов,

заместитель начальника отдела по борьбе с бандитизмом оперативно-розыскного бюро Главного управления МВД России по Северо-Западному федеральному округу, соискатель кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

Конфликты, обусловленные правоприменительной деятельностью (далее правоприменительные конфликты) могут возникнуть на любой стадии применения права: установления фактических обстоятельств дела, выбора правовой нормы, принятия решения по делу.

В качестве характерных признаков данного вида конфликтного взаимодействия следует выделить следующие факторы:

– возникает и развивается в сфере правоприменительной деятельности и непосредственно связан с вынесением правоприменительных решений;

– контр субъектами (сторонами) таких конфликтов могут быть:

а) должностные лица, облеченные полномочиями на разрешение юридических дел, но не имеющие личного интереса в споре или ином конкретном юридическом вопросе;

б) лица, заинтересованные в исходе дела;

в) остальные лица (эксперты, понятые, свидетели и т.д.), вовлеченные в правоприменительный конфликт могут быть его участниками (субъектами), но не являться контр субъектами (сторонами) конфликта;

– целевые установки сторон, вовлеченных в конфликт, носят антагонистический характер;

– конфликт имеет юридические последствия;

– положение субъектов конфликта отличается отсутствием равенства в силу того, что правоприменитель обладает властными полномочиями по отношению к иным участникам конфликта, его предписания могут обеспечиваться при помощи государственного принуждения.

Классификация правоприменительных конфликтов может осуществляться применительно к системе государственных правоохранительных органов, осуществляющих правоприменение. В соответствии с данным критерием выделяются конфликты, возникающие: в процессе оперативно-розыскной деятельности; при проведении следственных мероприятий; в сфере судопроизводства; связанные с исполнением наказания и т.д.

В качестве одного из видов правопримени-

тельных конфликтов выделяются конфликты, связанные с функциональной деятельностью органов внутренних дел.

Исходя из принципа универсализации, можно предложить предельно общую классификацию конфликтов на основании пяти групп задач, которые сформулированы в ст. 2 Закона о милиции: 1) конфликты в связи с обеспечением личной безопасности граждан; 2) конфликты, связанные с предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений; 3) конфликты в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; 4) конфликты, связанные с раскрытием преступлений; 5) конфликты, связанные с оказанием помощи в пределах, установленных законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

Осуществив общетеоретический анализ правоприменительных конфликтов и показав специфику конфликтов в сфере правоприменительной деятельности органов внутренних дел, целесообразно перейти к рассмотрению проблемы преодоления конфликтных ситуаций подобного рода.

Следует отметить, что относительно вариантов прекращения конфликтов в юридической литературе нет единого мнения. Конфликт может быть прекращен по объективным причинам либо по причинам субъективного характера. В последнем случае для завершения конфликта, либо его недопущения при наличии конфликтной ситуации, требуется сознательная волевая деятельность людей, направленная на преодоление возникших противоречий и прекращение противоборства между сторонами. Такие формы деятельности можно назвать преодолением юридического конфликта.

Под преодолением юридических конфликтов следует понимать совокупность деятельности операций, совершаемых на основе правовых норм компетентными лицами (государственными либо негосударственными) в

целях прекращения конфликта.

К основным формам преодоления юридического конфликта относятся: урегулирование; разрешение; предотвращение.

Указанные формы преодоления юридических конфликтов могут предполагать определенные способы достижения данной цели. Способы преодоления юридических конфликтов непосредственно характеризуют содержание соответствующей деятельности субъектов. Выделяется два основных способа разрешения юридических конфликтов: властно-распорядительный (собственно правоприменительная деятельность) и консенсуальный. Консенсуальный способ преодоления юридических конфликтов осуществляется путем использования различных процедур, к которым можно отнести следующие: третейский суд, претензионная процедура, мировое соглашение, посредничество, примирение.

Что касается средств преодоления юридических конфликтов, то они закреплены нормами права (прежде всего, процессуальными), во многом определяются как формой, так и способами преодоления конфликта. Выбор средств зависит от желания и возможностей как самих контрсубъектов, так и лиц, вовлеченных в процедуру преодоления конфликта (средства при этом могут быть как юридическими, так и неюридическими). Юридические средства как правовые явления, выражающиеся в инструментах и деяниях, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей, могут быть весьма разнообразными. В качестве основных юридических средств преодоления правоприменительных конфликтов в диссертации рассматриваются доказывание, толкование норм права, преодоление пробелов в праве. Преодоление юридического конфликта в обязательном порядке должно предполагать реализацию принципа законности всеми участниками юридического конфликта и лицами, задействованными в его преодолении, прежде всего, представителями государственной власти.

Для достижения цели – завершения конфликта с наименьшими для его участников потерями – не менее важным является то, с помощью каких приемов преодолеваются конфликты. Под приемами следует понимать отдельные действия, сопровождающие процедуру преодоления конфликта. Они носят, в известной мере, тактический характер, поскольку стороны конфликта, лица, задействованные в преодолении конфликта (в т.ч. правоприменитель), ориентируясь по ситуации, выбирают тот или иной вариант поведения.

Преодоление юридического конфликта

– это всегда процесс, обусловленный как объективными, так и субъективными факторами общественной жизни. Динамика преодоления конфликта может быть представлена как развитие соответствующей взаимосвязи между субъектами, обусловленное целью завершить противостояние, предполагающее наличие определенных этапов. В качестве этапов преодоления юридических конфликтов можно выделить следующие:

- получение информации о конфликте;
- анализ полученной информации и локализация конфликта;
- выбор варианта преодоления конфликта;
- выработка решения (соглашения) сторонами конфликта (а также, при необходимости, третьими лицами);
- оформление принятого решения;
- выполнение решения сторонами конфликта.

Говоря о месте органов внутренних дел в механизме преодоления юридических конфликтов следует акцентировать внимание на том, что связи с тем, что органы внутренних дел наделены широким кругом сотрудники милиции, как субъекты применения права могут являться участниками любого правоприменительного конфликта. Они непосредственно разрешают юридические конфликты, лежащие в основе применения права; становятся участниками правоприменительных (процессуальных) конфликтов; а также внутренних конфликтов, как непосредственно связанных с вынесением правоприменительного решения, так и сопровождающих данный процесс.

В первом случае, деятельность органов внутренних дел предполагает преодоление (прежде всего, урегулирование и разрешение) юридических конфликтов путем индивидуального правового регулирования, которое осуществляется посредством юридического процесса и юридической процедуры.

Юридический процесс характерен и необходимо присущ сложным формам правоприменительной деятельности, состоящих из множества взаимосвязанных, иерархичных, развивающихся поэтапно и сопровождаемых доказыванием операций, производимых при активном участии всех заинтересованных в решении данного юридического дела лиц.

Другим способом индивидуально-правового регулирования выступает юридическая процедура. Она регламентирует относительно простые формы правоприменительной деятельности, состоящие из однократных действий. Данный способ применяется при необходимости быстрого, оперативного реагирования на возникшую ситуацию. С его по-

мощью возможно либо разрешить конфликт на начальной его стадии, либо предотвратить вообще возможность его возникновения.

Таким образом, органы внутренних дел являются тем субъектом (занимают определенное место в рамках институциональной составляющей механизма преодоления юридических конфликтов), который непосредственно призван осуществлять деятельность по разрешению, урегулированию и предотвращению юридических конфликтов.

Тем не менее, необходимо отметить, что наибольшее значение деятельность органов внутренних дел приобретает в процессе урегулирования юридических конфликтов, в силу того, что применение права – это властная деятельность, и в ходе ее осуществления субъекты обязаны подчиняться решению правоприменителя, даже в том случае, если их интерес, лежащий в основе конфликта, не был удовлетворен в полной мере.

Особая роль органам внутренних дел, прежде всего в лице милиции общественной безопасности, отводится в предотвращении юридических конфликтов. С этой целью на милицию возложены обязанности по проведению всевозможных профилактических мероприятий, которые нацелены на предотвращение конфликтов в семейно-бытовой сфере, в общественных местах, в учебных и иных социальных учреждениях, на транспорте и т.д. Причем профилактическая деятельность в соответствующих подразделениях милиции общественной безопасности является приоритетной.

Основным способом преодоления юридических конфликтов в сфере применения права для органов внутренних дел, как уже отмечалось, является властно-распорядительная деятельность. Однако это не значит, что консенсус – соглашение сторон – не используется в ходе преодоления конфликтов

органами внутренних дел. Консенсус в ходе применения права возможен как между участниками конфликта, лежащего в основе разбирательства конкретного дела – например, примирение потерпевшего с обвиняемым, так и в рамках процессуального конфликта, участником которого непосредственно является правоприменитель – сотрудник органов внутренних дел. Такое возможно в случае искреннего раскаяния правонарушителя, явки с повинной, возмещения причиненного вреда и т.д., что повлекло прекращение процессуального преследования (уголовного, административного) либо смягчение наказания.

Основное отличие такого консенсуса заключается в том, что во многих случаях он не является обязательным для правоприменителя, а оставлен законодателем в сфере усмотрения властного субъекта.

Усмотрение в деятельности правоприменителя может рассматриваться в качестве специфического юридического средства преодоления конфликтов, используемого сотрудниками органов внутренних дел. Особым юридическим средством преодоления конфликтов является также возможность использования принуждения в отношении участников конфликта от имени государства и в установленных законом пределах.

В связи с тем, что построение органов внутренних дел основано на строгой субординации и подчинении указаниям непосредственного руководителя особое значение приобретает преодоление внутренних конфликтов в органах внутренних дел, непосредственно связанных с вынесением правоприменительного решения, и сопровождающих данный процесс. Особая роль здесь отводится профессионализму, уровню правовой культуры и личным качествам руководителей отдельных подразделений и служб.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО УЧЕНИЯ САМУИЛА ПУФЕНДОРФА

Н.И. Малышева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского государственного морского технического университета

О гражданском обществе можно говорить как о таком состоянии общества, на основе которого государство приобретает черты правового. Другое понимание гражданского общества связано с представлением о нем как о неполитической сфере жизни людей в качестве частных лиц¹. Относительная самостоятельность гражданского общества не означает, что оно полностью независимо от государства и может существовать автономно от него. Данная самостоятельность выражается в том, что гражданское общество призвано решать иные по сравнению с государством задачи. В связи с этим жизнь гражданского общества регламентируется не только правовыми, но, в значительной степени, и другими социальными нормами.

В политико-правовом учении представителя раннего немецкого Просвещения Самуила Пуфендорфа (1632–1694) одно из центральных мест занимает вопрос о правах и свободах индивида не только как гражданина, но и как члена общества, относительно независимого от государства. Для немецкого мыслителя было очевидным, что общество и его члены имеют и свои собственные интересы, отличные от государственных. Естественно, что Пуфендорф далек от современного понимания гражданского общества и не использует в своих произведениях термин «гражданское общество» в современном значении. Характерно, что в русских дореволюционных переводах его трудов прилагательное «гражданский» употребляется как синоним слова «государственный»².

Категория «гражданское общество» стала предметом глубокого изучения в творчестве буржуазных мыслителей XVIII–XIX вв. Известно, что и до этого времени многие философы и правоведы обращались к анализу вопросов разграничения круга частных и государственных интересов.

В политико-правовом учении Пуфендорфа можно обнаружить размышления по поводу правовых основ взаимоотношений индивидов и их организаций как друг с другом, так и с государством. В качестве одной из таких основ мыслитель называет естественное равенство

между людьми, при этом имеется в виду не физическое, а именно формальное равенство³. Немецкий рационалист предлагает индивиду в первую очередь позаботиться о себе самому: о своем духовном совершенствовании, образовании, здоровье, защите от возможных нападений со стороны других⁴. Важной представляется мысль Пуфендорфа о том, что нет необходимости в излишней государственной регламентации всех сторон жизни индивида и общества, что в самом обществе и сознании индивидов заложены механизмы нравственной саморегуляции, основанные на естественном праве⁵. В необходимых случаях индивид, являясь членом государственного союза, может обратиться за помощью к государству⁶.

Рассуждая о владении вещами, Пуфендорф подчеркивает, что вещи необходимы индивиду для удовлетворения своих личных потребностей, поэтому индивиды должны руководствоваться в отношениях друг с другом по поводу вещей не столько государственными законами, сколько собственными договоренностями⁷. Соответственно, от права частной собственности немецкий правовед переходит к обсуждению вопроса неизбыточности договоров, считая горизонтальные договорные отношения важнейшей частью общественных отношений. При этом Пуфендорф предлагает целую систему обеспечения исполнения договоров, в частности, поручительство, залог движимых и недвижимых вещей⁸. Эти меры должны минимизировать количество споров между индивидами по поводу неисполнения договоров, и, как следствие, количество обращений в публичные государственные органы по поводу разрешения споров. В случае обращения в судебные органы заявителям должно быть обеспечено справедливое рассмотрение дела с «правильным употреблением законов»⁹. Обратим внимание, что данная позиция Пуфендорфа во многом созвучна идеям Георга Вильгельма Фридриха Гегеля, внесшего значительный вклад в разработку современного понимания гражданского общества¹⁰.

Структура гражданского общества выглядит у Пуфендорфа многоуровневой, включающей

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

государство, обладающее верховной властью суверена, группы и объединения индивидов, а также отдельных индивидов, выступающих в отношениях с сувереном в качестве подданных.

Церковь рассматривается Пуфендорфом как важнейший элемент человеческого общества. В учении Пуфендорфа церковь становится союзом индивидов, объединившихся в целях поиска истины согласно естественной религии. Поскольку в общественной жизни могут сосуществовать различного рода союзы, то религиозную истину можно искать в различных церквях.

Пуфендорф приветствовал демократические начала в церковном правлении. Так, церковь имела право самостоятельно управлять своими внутренними делами, а верующие могли получить возможность избирать своих священников. При этом Пуфендорф рассматривает роль церкви в общественной жизни под углом зрения государственного интереса. Церковь как объединение людей, как любой другой союз в определенной степени подлежит надзору со стороны государства. По мнению Пуфендорфа, религия и церковь должны служить государству, а верующие должны быть законопослушными гражданами государства¹¹. Данное положение подчеркивает связь мировоззрения Пуфендорфа с идеями Реформации, с протестантизмом. При наличии в пределах границ одной страны различных конфессий именно государство призвано обеспечить их мирное сосуществование.

Со времен Гоббса теория естественного права конструирует государство, как лицо, в котором общество находит свое завершение¹². По Пуфендорфу, государство выступает как результат совокупности договоров, при этом результатом первого договора является общество индивидов, еще лишенное специальной организации и руководящей власти¹³. Индивиды в таком обществе уже не находятся в естественном состоянии, однако это еще и не государственное состояние в собственном смысле этого слова. Можно предположить, что указанное общество и является для Пуфендорфа своего рода гражданским обществом. Отдельные характеристики такого общества выводятся из естественного догосударственного состояния. Черты государственной организации данное общество получает в результате принятия его членами решения о форме правления и заключения второго дого-

вора. Государственные органы, получившие властные полномочия в результате второго из заключенных договоров¹⁴, должны обеспечить членам гражданского общества незыблемость естественных прав и свобод. Пуфендорфом осторожно высказывалась мысль о возможности для такого общества противостоять государю, который действует вопреки «общему благу», что может привести государство к гибели¹⁵. Таким образом, Пуфендорф в определенной степени различает государство и гражданское общество. В своем учении немецкий правовед осуществляет попытку правового оформления идеи гражданского общества, понимаемого как совокупность индивидов и их организаций, имеющих некоторую самостоятельность в решении целого ряда вопросов без вмешательства государства.

¹ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 2000. С. 277–279.

² См., напр.: Пуфендорф С. О должности человека и гражданина по закону естественному. Книги две. [Перевод И. Кречетовского]. СПб., 1726. Кн. 2. С. 465.

³ Пуфендорф С. О должности человека и гражданина. Кн. 1. С. 165–168.

⁴ Там же. С. 116–117, 120–124.

⁵ Там же. Кн. 2. С. 454.

⁶ Там же. Кн. 1. С. 127.

⁷ Там же. С. 242.

⁸ Там же. С. 280–309.

⁹ Там же. Кн. 2. С. 415.

¹⁰ По мнению Гегеля, правовыми основами гражданского общества являются равенство людей как субъектов права, их юридическая свобода, индивидуальная частная собственность, незыблемость договоров, охрана права от нарушений, упорядоченное законодательство и авторитетный суд (См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 227–228).

¹¹ См.: Пуфендорф С. Политическое рассуждение о согласии политики истинной с религией христианской. СПб., 1815. С. 15, 46–47.

¹² Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903. Т. 1. С. 53.

¹³ Пуфендорф С. О должности человека и гражданина. Кн. 2. С. 403–404.

¹⁴ Там же. С. 405.

¹⁵ Pufendorf S. Acht Bücher vom Natur-und-Völcker-Rechte. Mit des weitberühmten Johann Nicolai Hertii, Johann Barbeyrac und anderer hoch-gelehrten Männer ausserlesenen Anm. erlaut. und in die teutsche Sprach übers. Buch 8. Franckfurt a. M., 1711. S. 1011.

К ВОПРОСУ О РАССМОТРЕНИИ ИНФОРМАЦИИ КАК ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИКЦИИ

А.В. Минбалеев,

*кандидат юридических наук, преподаватель кафедры
предпринимательского и коммерческого права ЮУрГУ*

В законодательстве многих стран сегодня явно наметилась тенденция универсализации категории «информация» и ее использование не только для обозначения сведений о чем-либо или о ком-либо, но и для условного обозначения любых информационных объектов. Так, Закон Сингапура «Об электронных сделках» под информацией понимает любые информационные объекты, а именно «данные, текст, образы, звуки, коды, компьютерные программы, программное обеспечение, базы данных»¹. Такой же подход содержится в Законе США «Об электронных подписях в глобальной и национальной коммерции»², с той лишь разницей, что вместо программного обеспечения указываются программные средства, а список информационных объектов обозначаемых термином «информация» не является исчерпывающим. Опыт Сингапура воспринят и в Индии, Ирландии, Гонконге и других странах³. В данном случае информация отождествляется с множеством различных форм ее выражения во вне. При этом используется прием нормы-фикции, приравнивающей понятия, которые в действительности различны. Данная разновидность норм-фикций наиболее распространена в нормативно-правовом материале. Эти фикции в различных целях приравнивают друг к другу объективно различающиеся понятия. Необходимость в таких фикциях возникает, когда полное отождествление правовых явлений невозможно, но они имеют определенное сходство⁴. При этом информация представляет собой фикцию, определенную юридическую конструкцию, которая в условиях современного увеличения информационно-коммуникационной сферы очень удобна для отражения очень многих информационных объектов как обобщающая их категория. Использование данного приема связано, на наш взгляд, с таким свойством информации, как ее нелинейность⁵. Выражается это в отсутствии прямой зависимости между количественными и качественными характеристиками информации на результат, откуда вытекает важное юридическое свойство – возможность относить к информации как отдельные сведения, документы, так и сложные организационные структуры, содержащие информацию

(информационные ресурсы, информационные системы, базы данных), а также различные образы, изображения, звуки и т.п. Это позволяет законодателю экономить нормативно-правовой материал, распространяя действие одних и тех же норм на правовые явления, полное отождествление которых невозможно, но которые имеют ряд схожих характеристик. Данный прием следует использовать в случаях, когда в отношении информации приоритетным выступает не ее количество, а определенное качество в конечном варианте. Так, по договору на оказание определенных информационных услуг по сбору информации должна быть предоставлена информация и, если не указана форма представления, то это может быть и звуковая информация (речь), коды, документы, базы или банки данных и т.п.

Необходимо отметить, что в юридической литературе уже была высказана точка зрения о рассмотрении информации в качестве фикции. При этом за основу было взято законодательное определение информации, а в качестве признаков информации как юридической фикции указано на то, что информация «служит для устранения неопределенности, имеет нормативное закрепление, обладает такими свойствами, как заведомая условность (присуща информации, содержащейся на виртуальных носителях), способность вызывать другие фикции»⁶. Рассмотрим данные признаки. Функцией устранения неопределенности в праве обладают не только фикции, но и дефиниции, презумпции и т.п. По сути, любой термин, даваемый тому или иному объекту или явлению, служит устранению неопределенности. Более характерный фикциям признак – заведомая условность – по мнению самого автора характерна только для информации, содержащейся на виртуальных носителях. Таким образом, данный автор оказывается непоследовательным, поскольку, беря за основу в качестве фикции информацию в значении, определенном российским законодателем (согласно которого к информации относятся любые сведения, независимо от формы их представления), к фикции он относит только информацию, содержащуюся на виртуальных носителях.

Полагаем, что в целом правильная идея о возможном использовании термина «информация» в качестве юридической фикции, предложенная О.В. Танимовым, исходит лишь из неверного рассмотрения в качестве фикции информации как сведений. Как раз в этом значении, на наш взгляд, информация – это конкретный объект правоотношений с реальным наполненным содержанием, без заведомой условности. Другое дело – это вариант законодательного определения информации в рассмотренных актах Сингапура и США. В данном случае законодатель в целях упрощения законодательных конструкций условно под информацией понимает данные, их передачу, коды, сигналы, речь, базы и банки данных и другие формы ее представления.

Для выяснения возможности рассмотрения информации как фикции в России обратимся к российскому законодательству. Новый ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. под информацией определяет «сведения (данные, сообщения) независимо от формы их представления». К сожалению, в законе не разъясняется, что следует понимать под сведениями, данными и сообщениями. Между тем, категории «данные» и «сообщения» рассматриваются в качестве разновидности сведений. Понятие «данные» употребляется в двух значениях. В широком смысле слова данные – это сведения, необходимые для определенного вывода, решения; сведения, представленные в определенной форме, удобной для их использования. В узком смысле слова данные – это информация, представленная в виде, пригодном для обработки автоматическими средствами при возможном участии человека⁷. Применительно к толкованию термина «сообщения» следует, на наш взгляд, обращаться к законодательной категории «электронные сообщения», т.е. переданные или полученные сведения по информационно-телекоммуникационным сетям.

Отсюда сообщения – это переданные или полученные сведения. Таким образом, обновленное информационное законодательство России продолжает придерживаться традиционного подхода отождествления информации со сведениями.

Полагаем, что этот подход к феномену информации в нормативно-правовых актах не может рассматриваться как единственный. Мы не исключаем возможности использования приема фикции и отождествление «информации» с формами ее выражения во вне. Рассматривая информацию как фикцию можно и информационные объекты определять как разновидность информации, но при таком подходе в правовом акте обязательно следует указывать на это. В противном случае фикция может сыграть скорее негативную роль, т.к. правовая природа этих объектов различна, поскольку информационные объекты традиционно представляют собой материальные объекты с зафиксированной на них информацией, а информация по своей природе нематериальна.

¹ Ст. 2 Закона Сингапура «Об электронных сделках» от 10.07.1998. № 25 // Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М., 2003. С. 785.

² Ст. 106 Закона США «Об электронных подписях в глобальной и национальной коммерции» от 30.06.2000 г. // Шамраев, А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М., 2003. С. 807.

³ Ст. 2 Закона Индии «Об информационных технологиях» от 09.06.2000. № 21; ст. 2 Закона Ирландии «Об электронной коммерции» от 10.07.2000. № 27; ст. 2 Ордонанса Гонконга «Об электронных сделках» от 2000 г. № 553 // Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. С. 644, 675, 610.

⁴ Кузнецова, О.А. Фиктивные явления в праве. Пермь, 2004. С. 72–73.

⁵ Никодимов, И.Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России (Теоретический и сравнительно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001. С. 131.

⁶ Танимов О.В. Юридические фикции в информационном праве и проблемы их применения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

⁷ Юрченко И.А. Информация конфиденциального характера как предмет уголовно-правовой охраны: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. – С. 28–29.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УКРАИНЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Г.Н. Муртазаева,

кандидат экономических наук, доцент, докторант отдела административного и финансового права Института государства и права им. В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

Реалии настоящего времени свидетельствуют о необходимости существенного пересмотра многих составляющих украинско-российских взаимоотношений. Наличие большого количества объективных факторов, как исторически обусловленных (длительное нахождение в рамках единой страны, родственные связи, промышленная интеграция и т.д.), так и сформировавшихся в последнее время (энергетическая сфера, военно-техническое взаимодействие, вопросы пограничной и таможенных служб, импортно-экспортные поставки различных товаров и продовольствия и т.д.) обуславливают необходимость экспертного анализа и профессиональных предложений, направленных на улучшение межгосударственных отношений между Украиной и Россией. По нашему мнению, направления взаимодействия должны быть следующие.

1. В политической сфере:

– более активное участие в деятельности Единого экономического пространства (думается, что противоречия между ЕЕП и Европейским Союзом для Украины на данном этапе нет. Речь идет о том, что заявления высших представителей ЕС, канцлера Германии, сделанные в последнее время, отчетливо показывают, что в ближайшие 10 лет наша страна объективно не сможет стать членом сообщества. Вместе с тем, несомненно, ориентируясь на перспективу членства в ЕС, нельзя сегодня сбрасывать со счетов явных преимуществ нахождения в ЕЕП. В дальнейшем же, когда на повестке дня будет стоять вопрос о вступлении в ЕС, возможно модифицировать степень участия в ЕЕП);

– снизить степень накала взаимных упреков, обид и т.п., которые представители и Украины и России нередко высказывают, выступая по тем или иным вопросам в третьих странах. Ухудшение имиджа России за счет негативных комментариев украинским представителям, вне всякого сомнения, существенно осложняет двусторонние отношения. Как показывает практика, иные страны (США, страны ЕС) не

способны на сегодняшний день быть арбитрами во взаимоотношениях наших стран;

– прекращение практики «мелких дипломатических войн», проявляющихся в сложностях подготовки и организации визитов президентов, председателей правительств, министров иностранных дел Украины и России в наши страны.

2. В энергетической сфере:

– инициировать заключение межправительственного соглашения относительно поставок газа в Украину и его транзита по территории нашей страны;

– предложение видоизменить систему сотрудничества в газовой сфере. Практика, при которой две граничащие друг с другом страны (одна поставляет газ, другая его приобретает и транспортирует), для взаимодействия используют коммерческую организацию-посредника не может считаться оптимальной. Помимо всего прочего, такая система наносит значительный вред имиджу власти внутри Украины.

3. В военно-технической сфере:

– инициировать возобновление комплексных военных учений с участием двух стран (речь идет не о возобновлении военно-политических союзов или блоков, а о столь необходимом нашим военнослужащим опыте ведения действий в боевой обстановке);

– четко продемонстрировать план действий власти Украины по взаимодействию с НАТО или возможному вступлению в данную организацию. Если это всенародный референдум, то его сроки, если это решение Верховной Рады Украины, то после каких действий или событий этот вопрос ставится на голосование законодателей. Непоследовательность и непредсказуемость в данном вопросе наносит существенный вред как двусторонним отношениям так и имиджу власти внутри Украины;

– возобновить практику совместного производства конкурентоспособной на рынке вооружений военной техники. Это реальное пополнение государственного бюджета, рост

ВВП, рабочие места и заработные платы граждан Украины. Опять же, в случае принятия политического решения о вступлении в НАТО, степень взаимодействия в указанном направлении может меняться;

– определить сроки завершения инвентаризации имущества Черноморского флота РФ в Севастополе и четко зафиксировать: а) арендную плату за пребывание флота на территории Украины; б) сроки действия договора об аренде территории Украины для базирования флота.

4. В сфере промышленности:

– предложение концепции урегулирования спорных вопросов сотрудничества в области поставок продуктов (мясные, молочные), алкогольной продукции и др. с заключением долгосрочных межправительственных соглашений;

– продолжение совместных разработок в сфере авиастроения с представлением на международную арену конкурентоспособной продукции (если это выгодно обеим сторонам, то от этого нецелесообразно отказываться).

5. В социально-культурной сфере:

– возобновить практику проведения комплексных мероприятий под названием «Год Украины в России» и «Год России в Украине», сопровождающиеся различными акциями в области культуры, искусства, образования, науки, медицины и т.д.;

– в области спорта инициировать проведение

исследований, направленных на обоснование необходимости проведения общих чемпионатов двух стран по футболу, хоккею, другим видам спорта. В качестве примера может служить Национальная хоккейная лига, объединяющая хоккейные команды США и Канады. Это послужит мощным стимулом развития этих видов спорта, повышение зрительского интереса, приток финансовых средств;

– представить совместную заявку на проведение очередного спортивного мероприятия (Олимпиада, чемпионаты мира или Европы по различным видам спорта), что существенно улучшит шансы обеих стран на получение права проведения данного мероприятия;

инициировать процедуру принятия высшими законодательными органами двух стран правовых актов, регулирующих взаимное признание (без дополнительных процедур) дипломов о высшем образовании, дипломов (аттестатов) ученых степеней (званий).

В целом же хотелось бы отметить, что интенсификация сотрудничества с Россией не может и не должна восприниматься как противоречащее внешнеполитическому курсу Украины направление. Что для страны выгодно – то и должно являться приоритетным на данном этапе. В зависимости от изменений ситуации по стратегическим направлениям внешней политики Украины (Европейский Союз, НАТО и др.) будет возможность модифицировать степень развития тех или иных направлений сотрудничества с Российской Федерацией.

СВОД ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ КАК АКТ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С.А. Налимов,

соискатель кафедры теории и истории государства и
права Уральской академии государственной службы

Процессы развития правовой системы в современной России и совершенствования законодательства Российской Федерации сталкиваются с проблемами, которые являлись актуальными для Российского государства на протяжении нескольких столетий. История развития российского законодательства показывает, что одной из важнейших проблем политико-юридического характера выступали вопросы систематизации законодательства, а наиболее ярким явлением в этой сфере юридической деятельности явилось создание свода законов Российской Империи, который с середины 1830-х гг. и до 1917 г. являлся официальным носителем информации о действующем в стране общероссийском законодательстве. Необходимо отметить, что проблемы создания свода законов являются актуальными и для современного этапа развития правовой сферы современной России. Потребности упорядочения узаконений в современной России, а затем Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. «О подготовке к изданию свода законов Российской Федерации»¹ вызвали научную дискуссию вокруг необходимости создания этого акта систематизации законодательства². В связи с проводимой в стране работой по созданию свода законов Российской Федерации, актуализируются исторические аспекты исследования процесса систематизации законодательства в истории России, ее места в становлении российского законодательства и, особенно, создания обобщающего законодательный массив страны акта – свода законов Российской империи в контексте концептуальных и практических подходов к созданию этого уникального для своего времени акта систематизации законодательства.

Систематизация законодательства, как известно, занимает одно из основных мест в юридической политике государства как властно-управленческой деятельности, направленной на определение стратегии и тактики развития юридической сферы государственной деятельности, в которой в качестве направления выступает развитие механизмов издания и систематизации узаконений³. А сама систематизация узаконений как вид правовой деятельности состоит в проведении работ по

упорядочению действующих нормативных правовых актов и имеет своей целью предание законодательному массиву упорядоченного, четко структурированного характера. Она включает пять форм: *учет* (простая форма для получения достоверной информации об изданных нормативных правовых актах, состоящая в их регистрации или их группировки в предметные блоки); *инкорпорация* (упорядочение законодательства с целью упрощения использования нормативно-правовых актов с их расстановкой в определенном порядке без какого-либо изменения содержания); *консолидацию* (систематизация законодательства для устранения множественности нормативных актов с созданием укрупненного носителя правовой информации без изменения нормативного содержания изданных ранее узаконений); *кодификация* (форма систематизации законодательства с целью качественной, коренной переработкой нормативного правового материала и созданием в качестве результата нового внутренне согласованного нормативного правового акта кодифицированного характера, который принимается наделенным правотворческой компетенцией государственным органом или негосударственной организацией) и *создание сводов законодательства* (наиболее сложная форма систематизации законодательства с целью объединения действующих в стране нормативных правовых актов в единый комплексный правовой документ с четко определенной структурой и созданием инструментария оперативного поиска правовой информации)⁴.

В рамках этих форм выстраивались и подходы к систематизации законодательства в 1820–1830-е гг., были определены в конце первой четверти XIX в. М.М. Сперанским и включали три последовательно связанных и взаимообусловленных этапа систематизации узаконений: (I) хронологическая инкорпорация – Полное собрание законов Российской империи; (II) выделение и систематизация действующего законодательства общеимперского характера – Свод законов российской империи и партикулярных узаконений (своды местного законодательства отдельных национальных регионов Российской империи); (III) отраслевая кодификация законодательства

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

– Гражданское и Уголовное и др. уложения⁵. При этом Сперанский подчеркивал: «Свод (digeste) есть соединение законов, существующих по какой-либо части, расположенное в известном порядке»⁶. На этой базе в 1830–1840-е гг. в России впервые была выстроена и издана система актов систематизации законодательства, не имевшая аналогов в истории правовых систем европейских государств⁷.

Исходной базой создания свода законов Российской империи являлась хронологическая инкорпорация – *Полное собрание законов Российской империи*, которое представляло хронологическую инкорпорацию изданного в России законодательства. В его первое собрание вошли акты за 1649–1825 гг. – 30 928 узаконений. Второе собрание, издаваемое ежегодно, стало выполнять функцию официальной публикации узаконений и издавалось до 1881 г. – 61 928 законодательных актов. Третье издавалось до 1917 г. и его последний том (т. 33), изданный в 1916 г. включал узаконения за 1913 г. – 40 846 законодательных актов. Всего же три собрания включили 133 102 узаконения. Акты в нем имели номера – официальную регистрацию, а само собрание снабжено соответствующими хронологическим и предметным указателями⁸.

Свод законов Российской империи установил официальную систему общеимперского законодательства и делился на восемь книг (разделов – «главных разрядов законов»), по которым распределялись тома свода: книга первая – Основные государственные законы (ч. 1, т. I); книга вторая – учреждения: центральные (ч. 2 т. I) и местные (т. II), а также уставы о службе государственной (т. III); книга третья – законы правительственных сил: уставы о повинностях (т. IV), о податях и пошлинах (т. V), устав таможенный (т. VI), уставы монетный, горный, о соли (т. VII), уставы лесной, оброчных статей, арендных старостинских имений (т. VIII); книга четвертая – законы о состояниях (т. IX); книга пятая – законы гражданские и межевые (т. X); книга шестая – законы государственного благоустройства: уставы кредитный, торговый, промышленности (т. XI), путей сообщения, строительный, пожарный, о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных селениях, о колониях иностранцев в империи (т. XII); книга седьмая – законы благочиния (полицейские): уставы о народном продовольствии, об общественном призрении и врачебный (т. XIII), о паспортах и беглых, о предупреждении и пресечении преступлений, о содержащихся под стражей, о ссыльных (т. XIV); книга восьмая – законы уголовные и уголовно-процессу-

альные (кн. 1–2, т. XV)⁹. Эта установленная Сводом законов система общеимперского законодательства сохранялась до 1917 г. Свод законов Российской империи в упорядочении узаконений занял место акта систематизации законодательства и выступал в качестве инкорпорационно-консолидированного источника действующего отраслевого законодательства. Свод законов не являлся предметной инкорпорацией законов, как это нередко представляется в юридических изданиях. Это была сложная форма систематизации законодательства, которая в своем создании прошла ряд этапов:

1) из изданных ранее узаконений извлекались нормативно-правовые акты по отдельным отраслям законодательства;

2) из изданных ранее узаконений извлекались действующие нормативно-правовые акты в рамках отдельных отраслей законодательства;

3) из действующих нормативно-правовых акты извлекались и объединялись в единых текстах действующие нормы права отдельных институтов права в рамках отраслей права в форме отдельных структурных элементов свода;

4) восполнялись пробелы в правовом регулировании путем издания новых нормативно-правовых актов;

5) текстуально оформленные статьи проверялись на предмет внутренних и внешних (с другими нормами права) противоречий (коллизий) и повторов с использованием различных приемов юридической техники; объединялись путем;

6) консолидированные в рамках отрасли права и ее институтов нормы права текстуально оформлялись на уровне отдельных отраслей законодательства и его внутренних подразделений (институтов);

7) консолидированные узаконения на уровне отдельных отраслей законодательства включались в общую схему свода законов как общего акта инкорпорации действующего законодательства;

8) устранялись противоречия и повторы между положениями отдельных отраслей законодательства (разделами свода);

9) включались тесты необходимых документов и форм документов в качестве приложений к структурным элементам свода законов;

10) готовились указатели к своду в целом и отдельным его частям (хронологические, предметные, общее оглавление).

При составлении свода законов, таким образом, происходило обобщение, объединение,

укрупнение правовых норм и соответственно текстуального изложения – их консолидация по отраслям права. При этом Свод имел прекрасно отработанные указатели – в общем к своду, отдельным разделам и т.п., которые создавали возможность его интенсивного использования в качестве официального и основного источника правовой информации. После издания Свода законов российской империи в 1832 г. (15 томов, более 42 тыс. статей) было организовано издание Продолжений к Своду законов Российской империи, которое содержало новые редакции изданного Свода с учетом новых изданных узаконений. Первоначально планировалось переиздание Сводов законов по мере накопления законодательного материала раз в десятилетие. Второе издание последовало в 1842 г. (более 59 тыс. статей), третье – в 1857 г. (около 90 тыс. статей). В последующие годы полных переизданий не производилось, и переиздавались лишь отдельные тома свода¹⁰.

Свод законов Российской империи с точки зрения его юридической силы укладывался в рамки общей концепции соотношения изданных ранее узаконений, вошедших в Полное собрание законов Российской империи, и общего Свода законов. Свод законов имел статус акта официальной тематической отраслевой инкорпорации действующего законодательства с внутриотраслевой консолидацией узаконений в единый текст без изменения нормативного содержания изданных ранее узаконений. Это означало сохранение нормативной силы за ранее изданными законодательными актами в случае выявления противоречий между предшествующими Своду законами. При возникновении коллизии положений изданных ранее и вошедших Полное собрание законов Российской империи узаконений и нормами, текстуально изложенными в статьях Свода законов Российской империи высшую нормативную силу имели первые, для чего была использована система отсылок по регистрационным номерам и датам издания к актам, вошедшим в Полное собрание законов Российской империи.

При этом особо следует подчеркнуть использование при создании Свода законов в сочетании двух видов систематизации – консолидации и инкорпорации. Консолидация как вид систематизации законодательства была применена с целью устранения множественности узаконений, их унификации и упрощения использования законодательства в определенной сфере правового регулирования. В результате ее применения были созданы укрупненные обновленные (отредактированные)

или новые тексты в которых были изложены старые правовые регуляции (нормы права) и которые образовывали отдельные разделы Свода законов (т.н. «главные разряды»). Они образовывали комплексное консолидированное образование (напр. Законы о состояниях) или в их рамках выделялись соответствующие внутренние подразделения (напр. Уставах благочиния выделялся Уставы о цензуре), которые делились разделы, главы, отделения, статьи, которые текстуально излагали однородные блоки правовых норм. На базе этого консолидированного законодательства проводилась инкорпорация как операция по формированию Свода законов, где было в целом представлено действующее законодательство.

Важное значение Свод законов Российской империи имел в формировании единого правового пространства империи и в нем законодательно были определены исходные параметры соотношения общегосударственных и местных законов. Он устанавливал два важнейших положения, представляющих принципы территориально-законодательного устройства Российской империи. «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих», – гласила ст. 47 Основных законов Свода законов Российской империи. Статья 48 определяла: «Законы в империи действуют или единообразно в общей их силе, или с местными в некоторых их частях изменениями. Пространство сих изменений, места, где они допускаются, и связь их с законами общими определяются в особенных законах, уставах и учреждениях»¹¹. Именно поэтому и сам Свод законов Российской империи рассматривался в качестве «общего» – общеимперского, общегосударственного свода, действовавшего в полном объеме в Центральной России – в так называемых «внутренних губерниях». Позднее с изданием Свода местных узаконений губерний остзейских в 1845 г. для прибалтийских губерний, в нем были детализированы вопросы соотношения уровней законодательства. Свод в 1-й статье воспроизвел положения статей 47-48 общего Свода законов Российской империи, приведенные ранее, но далее, в статье 2, уточнил, что «сии изменения в общих узаконениях именуются узаконениями местными. Заимствуя силу свою так же, как и законы общие, от единой власти самодержавной, сии узаконения простираются на те только губернии и области, коим они особенно предоставлены, и объемлют те только случаи, на кои именно постановлены, как изъятие из общих правил. Во всех других случаях

действие общих законов империи сохраняет и в сих губерниях и областях полную силу»¹². Надо сказать, что общее правило действовало и в отношении других территорий Российской империи, где российской верховной властью признавалась юридическая сила местных законов. Это окончательно закрепило уровни законодательства и принципы их соотношения, при которых, определяет Д.И. Мейер, «по пространству действия законы разделяются на общие... и местные... Отношение между ними таково, что местный закон исключает действие общего. Очень естественно, что в таком обширном государстве, как наше Отечество, должны быть законы, относящиеся к отдельным местностям: невозможно, чтобы при разнообразии племен, населяющих Россию, при огромном пространстве ее, не было местных особенностей в юридическом быту, а законодательство не может не учитывать действительности...»¹³.

Свод законов Российской империи выступил комплексным, системообразующим актом, что проявилось в его значении в юридической политике и практике. Это было связано с тем, что:

1) Свод законов Российской империи определил на официальном уровне систему законодательства и выступил в качестве официального классификатора для издаваемого правового материала и последующего его размещения в своде;

2) Свод законов позволил выявить и устранить в период его подготовки пробелы в правовом регулировании посредством внесения изменений в действующие и издания новых узаконений;

3) Свод позволили законов оценить состояние, а также возможности дальнейшего развития законодательства;

4) Свод законов образовал промежуточное звено между текущим законотворчеством и кодификацией через создание сводных актов по основным отраслям законодательства;

5) Свод законов представил государственным служащим и подданным необходимую для использования нормативно-правовую базу, снабженную поисковыми системами (хронологическим и тематически указателем);

6) Свод законов создал базу для развития юридической науки и юридического образования – подготовки юристов на основе действующего законодательства (систематизированного и доступного) для различных сфер юридической деятельности. В данных контекстах можно говорить о проведении реформы в юридической системе российского общества¹⁴.

Итак, проведенная в России систематиза-

ция законодательства и издание Свода законов создали условия для дальнейшего совершенствования регулирования отношений в стране, а также возможности для проведения дальнейшего его упорядочивания. Это повысило уровень законности в деятельности государственных учреждений и правоприменительной практике, составило основу изучения российского права в юридических учебных заведениях и оказало значительное влияние на развитие и становление русской юридической науки и образования.

¹ «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации № 94 от 6 февраля 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 7.

² Поленина С.В., Колдаева Н.П. О своде законов Российской Федерации. М., 1997.

³ См. о понятии и структуре юридической политики: Алексеев С.С. Основы правовой политики России. Екатеринбург, 1995; Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999; Матузов Н.М. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000; Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Саратов, 2003; Кодан С.В. Юридическая политика: исторические и теоретические аспекты. Екатеринбург, 2003.

⁴ Пиголкин А.С. Понятие и формы систематизации законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003; Кодан С.В. Акты систематизации российского законодательства в системе источников права России XIX–XX вв. (историко-теоретический срез) // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности. СПб., 2005. Ч. 2.

⁵ Кодан С.В. М.М. Сперанский и систематизация законодательства. // Советское государство и право. 1989. № 6.

⁶ Сперанский М.М. Предположения к окончательному составлению законов // РНБ. Ф. 731. Д. 996. Русская старина. СПб., 1876. Т. XV. № 2. С. 433–434; См.: более подробно: Кодан С.В. М.М. Сперанский и систематизация законодательства в России. // Сов. государство и право. 1989. № 6. С. 103–110; Проекты преобразований политико-правовой системы М.М. Сперанского. Екатеринбург, 2003. С. 99–108.

⁷ Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб., 1905; Архипов И.В. Систематизация уголовного законодательства России в 30–70-е годы XIX века. Саратов, 1997; Кодан С.В. Систематизация законодательства в юридической политике Российского государства 30–40-х гг. XIX в. // История отечественного государства и права. Методология изучения и методика преподавания. Екатеринбург, 2001; Систематизация законодательства Российской империи во второй четверти XIX века (цели, этапы, подходы, результаты) // Проблемы курса истории государства и права (исследова-

- ния и материалы). Екатеринбург, 2004; Андрусенко О.В., Кодан С.В. От Свода законов уголовных к Уложению о наказаниях уголовных и исправительных. Очерки по истории систематизации уголовного законодательства Российской империи первой половины XIX в. Екатеринбург, 2000; Юртаева Е.А. История систематизации законодательства в России // Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003 и др. Систематизация прибалтийского законодательства в первой половине XIX в. // Ученые записки Тартуского университета. Вып. 909. Теоретические проблемы юридической практики. *Studia iuridica*. VI. Труды по правоведению. Тарту, 1990; Кодификация законодательства // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 года. Энциклопедия. М., 1996. Т. 2; Полное собрание законов Российской империи (теоретическая концепция и программа создания М.М. Сперанского) // ЮрИс. Юридические исследования. Екатеринбург, 2001. Вып. 2.
- ⁸ Шебанов А.Ф. Из опыта создания Полного Собрания законов и Свода законов в дореволюционной России // Правоведение. 1967. № 2; О роли систематических Собраний законодательства (на примере Свода законов 1832 г.) // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1969. Вып.16; Шебанов А.Ф. Полное Собрание законов Российской Империи (из истории систематизации законодательства в России) // Труды ВЮЗИ. М., 1970. Т. XIV; Кодан С.В. Полное собрание законов Российской империи // Российский юридический журнал. 2006. № 1.
- ⁹ Клеандрова В.М. Источники права // Развитие русского права в первой половине XIX в. М., 1993. С. 32; Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России. СПб., 2004. С. 142–143.
- ¹⁰ Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб., 1905; Второе отделение собственной его императорского величества канцелярии. 1826–1882. Исторический очерк. СПб., 1906; Блосфельдт Г.Э. «Законная» сила Свода законов в свете архивных данных. Петроград, 1917; Пахман С.В. История кодификации гражданского права. СПб., 1876. Т.1–2; Шершеневич Г.Ф. История кодификации гражданского права в России. Казань, 1898
- ¹¹ Свод Основных государственных законов // Свод законов Российской Империи. СПб., 1832. Т. 1. Ст. 47–48.
- ¹² Свод местных узаконений губерний остзейских. СПб., 1845. Ч. 1. Введение. Ст. 1–2.
- ¹³ Мейер Д.И. Русское гражданское право. М., 1997. С. 52–54.
- ¹⁴ Кодан С.В. Систематизация законодательства. Екатеринбург, 2006.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РОДИТЕЛЯМИ И ДЕТЬМИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ

Е.С. Нижник,

сотрудник кафедры административного и конституционного права ЮУрГУ

Н.В. Пук

старший преподаватель кафедры иностранных языков Национальной академии государственной налоговой службы Украины

Первичным социальным институтом, в структуре которого отражаются все современные противоречия, является семья. Именно семья принимает на себя всю тяжесть современных социальных проблем. Именно в семье в условиях постоянной социальной напряженности, характерных для современной России, концентрируется насилие. Но начинается домашнее насилие не в семье. Его истоки – в обществе. Семья выступает лишь средством частной канализации публичного социального насилия.

Исторически отношение общества и государства к жестокости в семье менялось. Многие виды насилия в быту на различных этапах исторического развития России были фактически узаконены. Государство, исповедуя формальный принцип невмешательства в семейные дела, наделяло при этом родителей широкими властными полномочиями по отношению к своим детям.

Уже в славянских семьях языческого периода отношения между членами семьи строились на признании власти родителей над детьми. После принятия христианства основой отношений родителей и детей также продолжала оставаться родительская власть, в большей степени – отцовская. Пределы родительской власти не ограничивались ни обычаем, ни законом. Нравственно-религиозная ориентация семьи была также направлена на авторитет ее главы, на почтение старших, уважение мнения родителей. Такая позиция приводила к полной зависимости детей от родителей. Но и при этом случаи сопротивления детей родительской воле не являлись редкими.

Права родителей охранялись не только в нравственном смысле, но и защищались в церковном суде. В конфликтах между родителями и детьми закон сразу вставал на сторону родителей.

Родительская власть была очень сильной. Высокий авторитет родителей был подтвержден и законами. Но право жизни и смерти над детьми родители в России, по-видимому,

формально никогда не имели. Хотя убийство детей в качестве серьезного преступления не рассматривалось.

Принуждение детей к повиновению осуществлялось отцом с помощью домашних наказаний. В частности, «Домострой» рекомендовал в этом случае «биение жезлом и сокрушение ребер». Для наказания своих детей родители могли обращаться и к публичным властям. Дело при этом по существу не рассматривалось, и в суть обвинений никто не вдавался. Только одной жалобы родителей было достаточно, чтобы детей «бить кнутом же нещадно, и приказы ими быти у отца и у матери во всяком послушании безо всякого прекословия, а извету их не верити». Родители имели право отдавать детей в холопство и, несмотря на осуждение церкви, насильно отправляли детей в монастыри.

Дети жаловаться на родителей не могли. Лишь за одну попытку получить поддержку после незаслуженных обид и подать жалобу на своих родителей Соборное Уложение предписывало таких детей «бити кнутом, и отдати их отцу и матери», которые чаще всего также не оставляли без подобного наказания проявления активности своих чад.

Несмотря на то, что внутрисемейные отношения на различных этапах исторического развития эволюционировали, политика государства была неизменна в защите интересов исключительно родителей в ущерб интересам детей. «Родители суть властелины над своими детьми», – зафиксировал впервые в отечественном праве подробно определивший права и обязанности родителей и детей Устав благочиния 1782 года. Петром I было подтверждено и право родителей употреблять против непокорных детей домашние исправительные меры. Вплоть до 1917 года продолжало существовать право родителей применять в отношении своих детей физические наказания. Правда, уже в XVIII веке оно постепенно стало ограничиваться запретом калечить и ранить детей. Законодательно была введена от-

ветственность родителей за доведение детей до самоубийства.

Родители по-прежнему могли использовать и публично-правовые меры против своих детей, будучи уверенными, что приоритет будет отдан интересам старшего поколения.

Ретроспективный анализ внутрисемейных отношений позволяет констатировать, что семья – не только частная сфера бытия человека, но и тот социальный институт, который всегда выступает одним из активных субъектов правовых, экономических и моральных отношений общества. Но ценность семьи на определенных этапах истории низводилась в нашей стране на второстепенные уровни, не развивалась культура семейной жизни, не создавались социальные организации, которые могли бы способствовать развитию семьи.

Традиции домашнего насилия прошлых лет нашли свое продолжение в современных условиях. Насилие в семье отличается высокой степенью латентности, в связи с чем в России до сих пор отсутствует официальная статистика, демонстрирующая количественные параметры данного явления. Но несмотря на это насилие в семье признано одной из злободневных социальных проблем. Насилие в семье нарушает целый ряд прав человека – право на равную защиту перед законом и защиту от дискриминации по признаку пола, право не подвергаться жестокому обращению, право на жизнь и физическую неприкосновенность, право на наивысшие стандарты физического и психического здоровья.

Насилие в семье по отношению к ребенку – это жестокое обращение на основе различных форм зависимости одного из членов семьи в отношении к ребенку, ведущее к причинению физических и психических травм, боли, нравственного унижения и любого другого страдания.

Актуальным является выделение по отношению к ребенку в современных условиях насилия над личностью и сексуального насилия (в частности, «эбьюза» – использования родителем ребенка в качестве сексуального объекта). Насилие может выражаться пре-

небрежением обязанностями в отношении ребенка – невыполнением долга по обеспечению в надлежащей мере питанием, одеждой, кровом, медицинским обслуживанием, защитой от условий или действий, представляющих реальную и серьезную угрозу физическому или психическому здоровью ребенка. По средствам насилия следует выделить физическое, психическое, моральное, интеллектуальное насилие. По сферам проявления домашнее насилие по отношению к ребенку может быть телесным (телесные наказания, избиения, пытки, генитальные увечья, принуждение к аборту, убийство, принуждение к отказу от пищи, принуждение к отказу от медицинской помощи, принуждение или контроль в репродуктивной сфере), психическим (угроза действием, оскорбление словом, клевета, ограничения в поведении), социальным (кража, угнетение, эксплуатация, отчуждение собственности, лишение в правах), идеологическим (манипуляция сознанием, утаивание информации, монополия на информацию, клевета, ложь), социокультурным (расизм, национализм), бытовым (пренебрежение хозяйственными обязанностями, склоки, вмешательство в частную жизнь).

Трудностями на пути решения проблем предотвращения и преодоления насилия в семье являются отсутствие четкой процедуры регистрации случаев насилия в семье из-за игнорирования самой проблемы, сокрытия подобных фактов по нравственно-этическим соображениям и отсутствие детально разработанной статистики. Уже несколько лет в Государственной Думе идет работа по принятию закона об основах социально-правовой защиты от насилия в семье, в котором предлагается закрепить функции, права и обязанности правоохранительных органов и социальных служб по сохранению и восстановлению прав членов семьи, подвергшихся насилию. Но проблемы насилия в семье решить только правовыми мерами невозможно, борьба с этим социальным злом должна занять надлежащее место в целостной государственной семейной политике.

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ

А.Э. Николенко,

старший преподаватель кафедры государственного права, аспирант СПбГУП

Анализ особенностей реализации принципа разделения властей на уровне субъектов был бы не полным без обращения к специфике статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ, в ряду прочих направлений деятельности которых не последнее место отведено содействию эффективному разрешению споров, возникающих при взаимодействии законодательной и исполнительной ветвей власти. Следовательно, речь идет об обеспечении реализации системы сдержек и противовесов в целом, а не только об вычленном звене судебной системы.

Во-первых, следует отметить, что несмотря на учреждение ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. конституционных (уставных) судов в субъектах РФ, последние, к сожалению, не стремятся формировать указанное звено судебной системы. На 1 января 2005 г. только в 15 субъектах РФ функционируют конституционные (уставные) суды.

Во-вторых, наделение полномочиями конституционных (уставных) судов осуществляется посредством издания законов субъектов РФ, принимаемых законодательными (представительными) органами государственной власти, а, кроме того, подписываемыми главой исполнительной власти субъекта РФ.

В-третьих, финансирование судов, в силу ст. 124 Конституции РФ производится из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного, независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. В действительности же их федерального бюджета финансируются исключительно федеральные суды. Если функционирование института мировых судей, признаваемых судом субъекта РФ, финансируются из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, то конституционные (уставные) суды финансируются из бюджета соответствующего субъекта РФ.

Не следует забывать, что порядок финансирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации должен

обеспечивать самостоятельность и независимость данного органа государственной власти, соответствовать принципам федерализма, демократического и правового государства, а, кроме того, месту конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе органов государственной власти в Российской Федерации.

В-четвертых, Статья 13 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ назначаются (избираются) на должность в порядке, установленном как федеральными законами, так и законами субъектов РФ. Между тем, до сих пор отсутствует федеральный закон, предусматривающий особый порядок назначения (избрания) на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, призванных обеспечивать реальное действие конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, защищать права граждан, содействовать эффективному разрешению споров, возникающих при взаимодействии законодательной и исполнительной ветвей власти.

Кроме того, ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ назначаются на должность постановлением законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Подводя итог сказанному, справедливо отметить, что реализация принципа разделения властей на уровне субъектов РФ, по сути, связана с искажением системы сдержек и противовесов, в том числе, и с позиции организации судебной власти. Региональный законодатель явно игнорирует функциональное назначение рассматриваемой ветви власти и явно недооценивает ее значимость для построения всей системы органов государственной власти субъектов. Исходя из этого,

руководствуясь необходимостью следовать принципу единства всей системы органов власти в России, следует рекомендовать федеральному законодателю:

1) учредить институт конституционных (уставных) судов субъектов России в качестве обязательного звена судебной системы в целом;

2) установить предельный срок, в течение которого с момента образования в составе Российской Федерации нового субъекта должен быть сформирован конституционный (уставной) суд субъекта;

3) назначить предельный срок для всех уже образованных на территории России субъектов;

4) восполнить существующий пробел в законодательстве, приняв Федеральный закон, предусматривающий особый порядок назначения (избрания) на должность судей конституционных уставных судов субъектов РФ, призванных обеспечивать реальное действие

конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, защищать права граждан, содействовать эффективному разрешению споров, возникающих при взаимодействии законодательной и исполнительной ветвей власти;

5) закрепить положение, согласно которому назначение на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ осуществлялось бы не путем принятия постановления законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, а посредством издания Указа Президента РФ.

Таким образом, укрепление правового статуса конституционных (уставных) судов РФ позволило бы не только обеспечить эффективное функционирование судебной власти в целом, но и в превентивном порядке не допускать неизбежного негативного воздействия иных ветвей государственной власти на судебную.

ПРАВОВОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ: ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОНЯТИЙ

Ю.С. Новикова,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ЮУрГУ

Термин «правовое состояние» является носителем новым для юридической науки. При этом он имеет категориальный статус и активно используется для объяснения явлений государственно-правовой действительности. Ссылки на него можно встретить не только в общеправовой, но и в отраслевой литературе, в законодательстве, в юридической практике. Однако содержание, особенности и отличие данного понятия от других правовых категорий на сегодняшний день четко не определены. Нередко правовое состояние употребляется как синоним правового статуса, гражданского состояния, правового режима, что, по нашему мнению, не является верным.

Известно, что чем точнее и определеннее понятия, закрепленные в нормах права, тем легче реализовать содержащиеся в них предписания. Точность нормативных правовых актов в первую очередь определяется точностью и ясностью понятий, посредством которых они выражаются. От качества понятий в большой степени зависит и качество правоприменительной практики, а в целом — и режим законности. Нечеткие и неопределенные понятия ведут к неясности закона, расплывчатости его содержания, что неизбежно затрудняет его толкование и отрицательно сказывается на его реализации.

Правовое состояние представляет собой обусловленную социально-культурными условиями жизнедеятельности общества разновидность социального состояния, представляющую собой способ юридического бытия субъектов, объектов или общественных отношений в определенный момент времени и в определенном пространстве, как правило, закрепленный в установленном законом порядке.

Одной из основных задач исследования, обосновывающего существование нового с точки зрения категориального аппарата государственно-правового явления, становится определение его места в системе существующих юридических категорий. Поэтому весьма важным является разграничение правового состояния со смежными правовыми

категориями, одной из которых и выступает правовой режим.

Правовой режим является категорией, достаточно тесно связанной с правовым состоянием. И если последнее применяется преимущественно к характеристике правового положения субъектов, объектов или общественных отношений, то правовой режим — категория более универсальная, поскольку активно используется в отношении большого круга правовых явлений. Носителями правовых режимов могут быть субъекты права (например, режим иностранных граждан, лиц без гражданства), социальные институты (например, режим здравоохранения, транспорта), социальные процессы (например, режим труда и отдыха), объекты и предметы (например, режим земель сельскохозяйственного назначения, режим совместной собственности супругов) и др.

В юридической литературе в первую очередь уделяется внимание вопросам разграничения категорий «правовой статус» и «правовой режим». В частности, Д.Н. Бахрах указывает, что к правотворчеству, правоприменению, к изучению права возможен статутный подход, то есть подход с точки зрения субъекта. Но к юриспруденции также применим и так называемый режимный подход, то есть систематизация норм по признаку объекта¹.

Э.Ф. Шамсумова считает, что понятие «правовой режим» шире понятия «правовой статус», поскольку правовой режим как категория практическая устанавливается лишь относительно какого-либо объекта, субъекта или деятельности. Говоря же о субъектах, по мнению автора, чаще всего речь идет о характеристике их правового статуса. Однако наличие или обладание правовым статусом еще не предполагает установление правового режима².

Как указал Б.Б. Каминский, правовой статус взаимодействует с правовым режимом той или иной отрасли права. Юридический режим является своего рода «питательной средой», в которой происходит и формируется содержание субъективных прав и юриди-

ческих обязанностей гражданина, то есть его правовой статус³.

Вместе с тем большое практическое значение имеет также отграничение правового режима и правового состояния.

Режим (от франц. *regime* и лат. *regimen*) может пониматься в разных значениях:

- как государственный строй, метод управления;
- как установленный порядок жизни (работы, питания, отдыха, сна);
- как совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели.

В данном определении понятия «режим» можно выделить два аспекта: режим как способ существования какого-либо объекта и как путь достижения данного способа существования. Если в первом случае режим рассматривается как реально существующая совокупность определенных параметров того или иного объекта, то во втором – как совокупность правил, способов и методов, направленных на достижение данных параметров объекта. Иными словами, первое значение термина предполагает некоторое реальное содержание объекта, в котором отражается истинное положение дел, то есть материальная составляющая режима, а второе – некую процедуру, в которой закрепляется желаемое, должное положение объекта.

В этом смысле весьма плодотворным является определение понятия «режим», данное М.М. Валеевым, который характеризует его как категорию, применяемую для обобщенной характеристики либо реального состояния некоторого объекта, либо способов достижения объектом данного состояния⁴.

Необходимо отметить, что юридическая наука большей частью оперирует понятием правового режима как порядка, процедуры правового регулирования.

Следовательно, в своем материальном значении понятие «режим» (а вслед за ним, и понятие «правовой режим») может быть признано тождественным понятию «состояние» (и, соответственно, понятию «правовое состояние») и пониматься как способ существования какого либо объекта, выражающийся в виде его характеристик в определенном момент времени и в определенном пространстве.

Более того, в юридической литературе отмечается, что правовой режим, призванный упорядочить социальные состояния (процессы) и обладающий соответствующими элементами, сам выступает в качестве разновидности правового состояния⁵.

Таким образом, как любое другое явление, правовой режим также может находиться в определенном состоянии. Здесь правовой режим будет выступать как состояние упорядоченности, урегулированности общественных отношений, то есть как способ их организации и существования (функционирования), составляющих объект воздействия правовых норм. В этом смысле можно, например, сказать, что правовой режим лицензирования представляет собой состояние урегулированности общественных отношений, возникающих в сфере лицензирования. Следует отметить, что такое состояние носит правовой характер, поскольку отражено в праве.

Соотношение понятий «правовое состояние» и «правовой режим» в данном случае производится по формуле: «правовой режим – это всегда определенное состояние, но не каждое правовое состояние – правовой режим».

Проблема разграничения правового состояния и правового режима актуальна еще и потому, что отсутствие четких границ между ними приводит порой некоторых ученых к нечетким понятиям и формулировкам.

Например, И.П. Блищенко трактует экономический суверенитет государства как совокупность юридических правил, которые устанавливают взаимные обязательства государств, гарантирующие для каждого из них и всех вместе суверенные права свободно распоряжаться своими ресурсами, богатствами и всей экономической деятельностью, и их суверенное право на равноправное участие в межгосударственных экономических отношениях⁶. Данное понимание, на наш взгляд, не является точным, поскольку определять такое правовое состояние государства, как суверенитет, через совокупность правовых норм неприемлемо. Суверенитет государства в первую очередь отражает независимость и верховенство власти государства как внутри страны, так и на международной арене, а это проявляется именно в особом правовом состоянии государственной власти.

Правовой режим в юридической литературе традиционно понимается как порядок регулирования общественных отношений, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность такого регулирования⁷. Правовой режим характеризуется определенным набором способов правового регулирования, где

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

один из них (дозволение или запрет) выступает в качестве доминирующего и определяет весь облик, специфику, направленность и настрой регулирования. Следует отметить, что это именно комплекс способов правового регулирования, которые формируют порядок воздействия права на общественные отношения. В этом смысле не совсем корректным следует признать название главы «Особенности правового регулирования административно-правовых режимов» в монографии С.С. Маиляна⁸. В результате такой формулировки получается, что речь идет «об особенностях правового регулирования порядка административно-правового регулирования», что явно несогласованно.

Кроме того, не вполне обоснованными следует признать также попытки некоторых авторов сузить понятие правового режима и определить, например, гражданско-правовой режим (который, на наш взгляд, является разновидностью правового режима вообще) как возможность или невозможность совершения с объектами определенных действий (сделок), влекущих известный юридический (гражданско-правовой) результат, и, как следствие, признать, что правовой режим различных благ, а не сами эти блага можно было бы считать объектом гражданского правоотношения⁹. Такое понимание может быть подвергнуто критике, так как гражданско-правовой режим различных объектов как разновидность правового режима в целом должен определяться как порядок правового регулирования, выраженный в характере и объеме прав по отношению к данному объекту¹⁰.

Следующий аспект соотношения понятий «правовое состояние» и «правовой режим» может быть определен согласно конструкции «порядок регулирования и его результат». В указанном контексте возникает проблема: правовой режим – это порядок регулирования или же результат такого регулирования? Мнения ученых по этому вопросу разделились.

Традиционно под правовым режимом понимают порядок воздействия права на общественные отношения, который закреплен в законодательстве и сочетает в себе комплекс различных правовых средств воздействия.

Однако существует мнение, что правовой режим есть результат регулятивного воздействия права на общественные отношения системы (определенного набора) юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса

общественных отношений, и конституционно-правовой режим как разновидность правового режима – один из важных социально-практических результатов конституционного регулирования¹¹.

Такое понимание, на наш взгляд, не является точным. Правовой режим, как верно подметил А.В. Малько, – это не столько результат, сколько система условий и методик осуществления правового регулирования, определенный распорядок действия права, необходимый для оптимального достижения соответствующих целей¹².

Если правовой режим не охватывает собой результат правового регулирования, то каким же понятием он определяется? В качестве такового, думается, и выступает правовое состояние.

Правовой режим призван обеспечить наступление определенного социального результата, то есть того эффекта или состояния, к которому стремится законодатель, показывая при этом наиболее оптимальный путь к его достижению, способ, ведущий к нему, а также набор юридических средств, используя которые, можно к этой цели прийти.

Правовой режим – это, прежде всего, функциональная характеристика права¹³. В этом смысле можно сказать, что правовой режим отражает особые подходы, формы и методы регулирования общественных отношений, своеобразии юридического инструментария организации и упорядочения этих отношений, отвечая при этом на вопрос: для чего и кому нужен этот режим, как можно достичь желаемой цели?¹⁴ Выбор оптимального для решения соответствующей задачи правового режима, его обработка сообразно специфике этой задачи и содержания регулируемых отношений является одним из условий эффективного использования правовых средств, предназначенных для достижения поставленной цели.

В качестве такой цели регулирования нередко выступает развитие, фиксация, охрана или устранение какого-либо правового состояния. Д.В. Осинцев, исследуя вопросы правового режима лицензирования отдельных видов деятельности, пишет, что регистрационный режим должен сопутствовать правилам реализации или предоставления правового статуса. Он состоит во введении государственного учета конкретных фактов или состояний. Этот порядок необходим для защиты частных интересов различных субъектов¹⁵.

Таким образом, если правовой режим представляет собой порядок, методику пра-

вового регулирования, то правовое состояние – это та цель и результат, которые законодатель стремится достичь, устанавливая тот или иной режим. Последний создает для правового состояния условия оптимального функционирования и существования субъектов и объектов права как правовых явлений, то есть как обладателей субъективных прав и юридических обязанностей, либо носителей определенных качеств и свойств, имеющих юридическое значение.

Следовательно, становление и развитие правового состояния субъектов или объектов зависит от того, каков их правовой режим, то есть порядок регулирования их правового состояния. В этом смысле можно заметить, что правовой режим в механизме правового регулирования имеет законотворческое значение, в то время как правовое состояние – преимущественно правореализационное.

Важно отметить, что правовое состояние как элемент механизма правового регулирования носит в нем стабилизирующий характер. Правовое состояние является длящимся во времени, носит устойчивый характер, оказывает влияние на формирование и развитие многих общественных и правовых отношений. Более того, правовое состояние – это та часть механизма правового регулирования, которая наиболее связана с жизнью, с реальностью. Именно этим и объясняется постоянно растущее многообразие форм его проявления. Чаще всего правовые состояния становятся теми факторами, которые оказывают первостепенное влияние на формирование правового статуса субъекта и впоследствии сопровождают его достаточно продолжительный период времени, а иногда и всю жизнь (например, брак, родство, гражданство, дееспособность, недееспособность и другие).

Характер и особенности содержания и проявления правового состояния оказывают немаловажное значение при выборе средств и способов их регулирования. В первую очередь законодателем принимаются во внимание те последствия, которые влечет за собой то или иное состояние, его значимость для личности, общества и государства, а самое главное – его сущность и социальное назначение, функции, которые оно выполняет. В случае если состояние оказывает положительное влияние на их носителя, государство стремится стимулировать его существование и развитие (например, брак). Если же состояние имеет негативное воздействие, то законодатель пытается ограничить его, вернуть его носителя в первоначальное со-

стояние (например, неисправное состояние транспортного средства, неудовлетворительное состояние окружающей среды).

Комплекс указанных характеристик правового состояния формирует также выбор законодателем соответствующих конструкций их правового опосредования (способов, методов, типов регулирования, правовых режимов). Здесь значение будет иметь и та сфера, в которой складывается правовое состояние. Если оно возникает преимущественно в рамках частного права, то набор средств правового регулирования будет в пользу общедозволительного типа воздействия. Определяя общий порядок возникновения, изменения и прекращения таких правовых состояний, законодатель большое значение придает воле самих носителей этого состояния, поскольку именно их частные интересы в первую очередь реализуются через данное состояние. Так, правовое состояние брака между лицами может возникнуть лишь по воле лиц, вступающих в брак.

Если правовое состояние складывается преимущественно в сфере публичного права, то здесь от воли его носителя мало что зависит. Первоочередное значение в таком случае имеет публичный интерес и существование и реализация такого публично-правового состояния осуществляется в интересах общества или государства. Ярким примером публично-правового состояния является судимость, которая возникает только по воле государства (законодателя, который устанавливает институт судимости, и правоприменителя, который выносит решение в отношении конкретного лица, привлекаемого к юридической ответственности) и для носителя имеет негативный характер, поскольку ограничивает его права и возможности.

Таким образом, на выбор методов и типов правового регулирования состояний оказывает влияние не только субъективное усмотрение законодателя, но и характер самого состояния, а также значимость тех последствий, которые оно за собой влечет.

Разграничение понятий «правовое состояние» и «правовой режим» может осуществляться по следующим признакам.

1. Правовой режим всегда является определенным правовым состоянием, в то время как правовое состояние – не всегда правовой режим.

2. Правовой режим – это порядок правового регулирования, сочетающий в себе комплекс средств такого воздействия. Правовое состояние представляет собой способ проявления правового явления во вне, который

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

отражает момент стабильности в его изменении, развитии.

3. Правовое состояние – частица механизма правового регулирования, а правовой режим – его функциональная часть, нормативная основа. Правовое состояние в механизме правового регулирования выполняет иные функции.

4. Правовой режим отвечает на вопрос: как и в каком порядке осуществляется регулирование общественных отношений, правовое состояние – это цель и результат правового опосредования, то есть то, что регулируется.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Изд-во «Норма» (Изд. группа «Норма-Инфра-М»), 2002. С. 411.

² Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 119–120.

³ Каминский Б.Б. Индивидуальный правовой статус личности: Дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. С. 29.

⁴ Валеев М.М. Вещи как объекты гражданских правоотношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 153.

⁵ Малько А.В., Матузов Н.И. Правовые режимы: понятие и виды// Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 4. Право и политика: современ-

ные проблемы становления и развития. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1996. С. 17.

⁶ Блищенко И.П. Экономический суверенитет государства: Учебное пособие/ И.П. Блищенко, Ж. Дориа. М.: Изд-во РУДН, 2001. С. 59.

⁷ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 185.

⁸ Маляян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2002. С. 59.

⁹ Гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1/ Под ред. проф. Е.А. Суханова. С. 295.

¹⁰ Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во «Бек», 1994. С. 174.

¹¹ Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. С. 121, 123.

¹² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 206–207.

¹³ Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве// Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19.

¹⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Политико-правовые режимы: актуальные проблемы// Общественные науки и современность. 1997. № 1.

¹⁵ Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. С. 10–11.

У ИСТОКОВ ИДЕИ РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (КОНЦЕПЦИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ТРУДА В АНТИЧНОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ)

А.Ф. Палагнюк,

соискатель кафедры конституционного права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов

О необходимости и целесообразности разделения государственной власти начинают говорить уже в античный период. Еще Платон, указывая на необходимость разделения труда в работе государственного механизма с целью успешного осуществления государственной власти в обществе. Он полагал, что работа государственного механизма должна основываться на принципе: «каждый может заниматься хорошо лишь одним делом, а не многими, если он попытается взяться за многое, ему ничего не удастся и ни в чем он не отличится»¹.

По мнению Аристотеля, государство есть сложное целое, состоящее из специфически различных частей: «законодательный орган (народное собрание), в осуществлении функций которого должны принимать участие все свободные граждане; административный, или правительственный орган, в лице магистратуры, наделенной полномочием повелевать; судебные органы, которые вершат правосудие»².

Аристотель характеризовал объем полномочий каждой из властей следующим образом. Правительственные органы (магистраты) должны заботиться о «хорошем» правлении государства. Судебные учреждения должны вершить правосудие. Что касается законодательных учреждений, то они, по Аристотелю, правомочны не только устанавливать законы, но и решать другие важнейшие вопросы общественной жизни (вопросы войны и мира, выбора государственных чиновников, заключения военных союзов и др.). В такой организации государственной власти на основе разделения труда Аристотель видел средство «правильной», более совершенной работы всех органов государства и считал необходимым добиваться упрочения государственной власти на основе умеренного ее использования. «Правильной» формой устройства государства философ считал такой строй, который сочетал бы в себе позитивные элементы олигархии и демократии, но был бы свободен от их недостатков, благодаря чему должна обеспечиваться умеренность, «при-

мирение» богатых и бедных.

Учение о разделении управленческого труда нашло отражение в трудах Полибия в Древней Греции и Цицерона в Риме.

По Полибию, наилучшей политической формой, которая способна обеспечить свободу и благосостояние граждан, считается такая, где при разграничении полномочий власти между консулом, сенатом и народным собранием в их взаимоотношениях будет установлено динамическое равновесие и все эти органы будут оказывать взаимное влияние друг на друга, взаимную поддержку и содействие либо, наоборот, сдерживать власть другого. Полибий отмечал, что, по утверждению большинства мыслителей, существуют три формы государственного устройства, а именно: монархия, аристократия и демократия, однако наиболее совершенной формой государственного устройства является смешанная, то есть такое государство, в котором власть осуществляется на основе названных выше трех форм правления³.

Полибий выражал интересы состоятельных аристократических кругов, и его концепция «разделения полномочий» была направлена на то, чтобы противопоставить «необузданности народных масс», «господству толпы» силу монарха и влияние рабовладельческой знати, к которой он сам принадлежал.

Эта новая сторона учения о разделении государственной власти получила свое дальнейшее развитие в трудах древнеримского мыслителя Цицерона. Характеризуя формы государств, Цицерон наилучшей считал смешанную форму, поскольку государственная власть в обществе, по его мнению, должна быть поделена между народом, сенатом и магистратами.

Подводя итог вышесказанному можно сделать вывод о том, что в античный период в целом сформировалось видение государственной власти как специфической сферы трудовой деятельности – государственного управления. При этом стремление к повышению эффективности управленческого

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

труда, предопределило необходимость его разделения с тем, чтобы представители соответствующих государственных структур могли сосредоточить свои усилия на реализации строго определенных управленческих функций. Подобное функциональное разделение безусловно не являлось разделением власти в смысле ограничения государственного суверенитета полиса. В полисной организации жизнь каждого гражданина была подчинена интересам полиса как социально-политического целого. В этот период не существовало, и не могло существовать в

принципе видения разделения властей в том смысле, который начал вкладываться в данное понятие в эпоху Нового времени, ознаменованного открытым конфликтом между третьим сословием (буржуазией) и королевским двором.

¹ Платон. Государство. Соч. Т. 3. Ч. 1. М., 1971. С. 93

² Аристотель. Политика. Сочинения: В 4-х томах. Т. 4. М., 1983. С. 514.

³ Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. Т. 1-3. М., 1890-1899.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С МОЛОДЕЖНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ ТОТАЛИТАРНОГО РЕЖИМА В СССР

В.В. Папырин,

адъюнкт кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

В борьбе с преступностью и охране общественного порядка органы милиции всегда стремились опираться на помощь населения и общественные формирования. После создания в первые годы Советской власти Рабоче-крестьянской милиции как штатного органа по охране общественного порядка и Российского коммунистического союза молодежи естественным было их стремление к установлению контактов между собой. Выполняя основные функции по поддержанию правопорядка, органы внутренних дел нуждались в союзниках, которыми могли стать и стали молодежные массы, объединенные в РКСМ.

Установление сотрудничества с комсомолом, крупнейшей молодежной общественной организацией, стало для органов милиции важной задачей, так как именно это позволяло привлечь к делу охраны правопорядка десятки тысяч добровольных помощников и создать на данной основе надежную базу для пополнения кадров милиции. В свою очередь РКСМ, поставивший в числе главных целей решение задач воспитания молодежи в духе социалистических идеалов, не мог обойти проблем борьбы за здоровый быт и правопорядок. Решать их было невозможно без установления тесных контактов с милицией. Взаимная заинтересованность в использовании возможностей друг друга способствовали постоянному поиску и развитию форм сотрудничества в сфере охраны общественного порядка.

Впервые это сотрудничество обрело конкретные формы во время работы в частях особого назначения. Кроме непосредственного участия в боях с бандами, чоновцы и, прежде всего молодежь, вместе с милицией охраняли общественный порядок в городах и селах страны. Военизированная организованная структура, характерная для частей особого назначения, находилась в соответствии с политикой военного коммунизма, когда влияние армии на общество сильно возросло, определяясь двумя отличительными чертами военного аппарата: авторитарным строением и «потребительским коммунизмом». В целом, то обстоятельство, что части особого назначения по своему организационному строению

были близки к армейской, а не милицеейской структуре, не является веским аргументом в пользу того, чтобы не считать их формой участия общественности в охране порядка. С переходом к новой экономической политике части особого назначения прекратили свое существование. Это обусловило появление новых молодежных добровольных формирований по охране общественного порядка, основанных на демократических принципах.

В период нэпа стало сильно развиваться хулиганство, установленные милицеейские посты не могли справиться с ним. Тогда по инициативе рабочей молодежи стали организовываться дружины по борьбе с хулиганством. Милиция в это время недостаточно уделяла внимание инициативе комсомола и не шла навстречу дружинам в борьбе с хулиганством. В результате этого дружины быстро организовывались, но и быстро распадались.

Милиция недооценивала роль своих помощников, и лишь с созданием Общества содействия милиции, а затем Бригад содействия милиции дело стало активно развиваться.

В Новгороде Общество содействия милиции было создано в марте 1931 г. Первыми в него вступили молодые рабочие с заводов «Крестьянин» и имени Халтурина, а также с водного транспорта – всего более ста человек. Вместе с работниками милиции они ежедневно дежурили в клубах и театре, вели борьбу с хулиганами и правонарушителями, проводили профилактические рейды по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. Также в ходе этой деятельности применялись такие формы работы, как проведение вечеров вопросов и ответов, лекций, бесед на правовые темы, отчетов работников милиции перед молодежной аудиторией.

Через год, после реорганизации Общества содействия милиции в Бригады содействия милиции, формы и методы работы Бригад содействия милиции получили правовое закрепление в «Инструкции по практической работе бригад содействия рабоче-крестьянской милиции», утвержденной Главным управлением милиции 20 ноября 1932 г. Основной упор делался на участие общественников в

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

патрульно-постовой службе, которую они несли, как правило, совместно с сотрудниками милиции. В некоторых случаях допускалось выставление самостоятельных постов Бригад содействия милиции. Привлечение Бригад содействия милиции к оперативной, а порой и к следственной работе при отсутствии правового регулирования, должной помощи и необходимого контроля приводило к грубым ошибкам, порой перераставшим в нарушения законности. С другой стороны, нельзя отрицать положительных сторон укрепления связи милиции и Бригад содействия милиции. По сравнению с формированиями Общества содействия милиции существенно повысился уровень организованности дисциплины. Участие в охране порядка дисциплинировало молодежь, способствовало воспитанию у нее уважения к закону и труду тех, кто его охранял. По словам писателя А. Первенцева: «Все более популярное дело Бригад содействия милиции постепенно снижает ореол романтики с хулиганов и воров, поднимает чувство любви и еще большего доверия к милиции. И это значительнее, чем простая служебная функция взаимопомощи. Бригада содействия милиции помогает поднять лучшие качества человеческой души..., помогает нравственно совершенствованию молодежи»¹.

Учитывая изложенные факторы, понятно внимание, которое уделяли привлечению молодежи в ряды общественных организаций по охране порядка комсомольские организации и органы внутренних дел. Конечно, нельзя рассматривать этот процесс одномерно, лишь в положительном ракурсе, а тем более в отрыве от общественно-политической обстановки в стране. Комсомол перенес два удара по своему фундаменту – самодеятельной основе. Первый – в сталинский период, второй – в

1970-е – начало 1980-х, когда диаметрально разошлись в интересах запросы и потребности молодежи и бюрократическая централизованная система комсомола.

Исторический опыт показывает, что заорганизованность, подавление инициативы молодежи, стремление решать все вопросы методами приказов и распоряжений привели к социальной апатии молодежи, ее отходу от решения многих практических проблем нашей сегодняшней жизни, в том числе и в области охраны правопорядка. Опыт, накопленный в области оказания молодежью содействия органам милиции, несомненно, должен стать предметом, серьезного анализа в настоящее время, когда перед последними стоит задача установления контактов с различного рода неформальными молодежными организациями.

До начала девяностых годов новгородская милиция в своей повседневной деятельности по охране общественного порядка, предупреждению и раскрытию преступлений и других правонарушений опиралась на помощь общественных организаций. Учитывая это и специфику общественной жизни последние лет, в протоколе расширенного заседания коллегии МВД РФ от 13 февраля 2004 г. одним из решений было «принятие дополнительных мер по формированию на административных участках актива общественности, способного реально воздействовать на состояние охраны правопорядка и обеспечение антитеррористической безопасности граждан». Можно предположить, что залогом успеха работы современной милиции может послужить возобновление широкой и умелой опоры на общественность.

¹ Советская милиция. 1957. № 1. С. 5.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

А.В. Петров,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ЮУрГУ

Вопрос о создании советской милиции получил достаточно полную разработку в отечественной историко-правовой науке. На основе изучения основных архивных и иных документальных материалов дана научная характеристика основных этапов процесса становления советской милиции¹. Серьезные исследования имеются по истории создания и развития советской милиции в отдельных регионах страны. Без преувеличения можно сказать, что сложилась научная концепция, раскрывающая объективный процесс становления советской милиции. Она получила широкое признание на практике. Согласно этой концепции процесс организационного становления советской милиции охватывал два этапа. Первый этап с октября 1917 года по октябрь 1918 года, второй этап с октября 1918 года по июнь 1920 года.

Поскольку в настоящей главе речь идет о строительстве советской милиции на Урале и в Западной Сибири в 1917 – 1918 гг., остановимся на первом этапе, в рамках которого милиция прошла путь от организации, сочетавшей в себе государственные и общественные черты (октябрь 1917 – март-апрель 1918 г.), до специального штатного государственного органа охраны общественного порядка, построенного централизованно на единых организационных основах (с марта-апреля по октябрь 1918 г.)².

При этом важно выявить, насколько общие черты становления советской милиции проявились на Урале и в Западной Сибири. Здесь милиция не успела полностью сформироваться на штатной основе из-за начавшейся гражданской войны и образования в регионе контрреволюционных правительств.

Характеризуя начальный этап строительства советской милиции, следует исходить из теоретических положений марксизма-ленинизма о социалистической революции. Именно они определяли особенности первого этапа становления советской милиции.

К. Маркс, Ф. Энгельс, а за ними В.И. Ленин считали, что социалистическая революция должна привести к слову старого государственного аппарата и созданию нового, который бы отражал интересы рабочего класса и руководимых им трудящихся. При

этом классики марксизма считали, что в первую очередь должны быть подвергнуты слову постоянная армия и полиция как органы, в наибольшей степени выражающие угнетательскую сущность буржуазного государства. Им на смену в социалистическом государстве должно прийти всеобщее вооружение народа (а именно «пролетарская милиция» - по терминологии В.И. Ленина). Оно должно выполнять функции армии и полиции. Это положение стало программным для марксистских партий. Практическое воплощение оно получило впервые в Парижской коммуне в форме национальной гвардии. В соответствии с этим положением стала строиться и свободная милиция.

Начало процессу ее строительства было положено постановлением НКВД Российской Советской Республики от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции», в котором говорилось:

«1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию.

2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов.

3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием.

4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу»³.

Как видим, в постановлении НКВД не предусматривались какие-либо конкретные организационные формы рабочей милиции. Это объяснялось прежде всего тем, что авторы постановления руководствовались программным положением о замене полиции всеобщим вооружением народа. Основной организационно-политической формой реализации этого положения были Советы – массовые организации трудящихся, которые осуществляли государственную власть. Данное постановление не обозначило правового положения милиции, ее место в системе государственных органов, однако оно предписывало создать рабочую милицию как орган, отличный от военной и гражданской власти и от прежней буржуазной милиции.

В опубликованном в «Правде» 5 (18) но-

ября 1917 г. обращении Совета Народных Комиссаров «К населению», подписанным В.И. Лениным, говорилось: «Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством... Сплотитесь вокруг своих Советов. Укрепите их. Беритесь сами за дело снизу, никого не дожидаясь. Установите строжайший революционный порядок, беспощадно подавляйте попытки анархии со стороны пьяниц, хулиганов, контрреволюционных юнкеров, корниловцев и тому подобное»⁴.

В ответ на обращение повсеместно создавались различные вооруженные формирования трудящихся. Они осуществляли функции армии и органа охраны общественного порядка. Наиболее распространенной формой вооруженных формирований трудящихся в первые месяцы Советской власти были отряды Красной гвардии. Они являлись основной опорой Советов, вооруженный силой, обеспечивавшей прочность их власти, стоявшей на страже революционного порядка. Отряды Красной гвардии создавались Советами, военно-революционными комитетами как в крупных промышленных центрах, так и в сельской местности.

Советы, рассматривая Красную гвардию как основную вооруженную силу трудящихся, при ее создании нередко ссылались на постановление НКВД «О рабочей милиции». Так, исполком Ярославского Совета рабочих и солдатских депутатов 13 ноября 1917 г. принял постановление о замене «самоустранившейся городской милиции» (Временного правительства – А.П.) Красной гвардией «согласно изданному закону о рабочей милиции»⁵.

Отсутствие конкретных указаний о путях и способах строительства милицейского аппарата в общероссийском законодательстве породило многообразие форм органов, выполняющих правоохранительную функцию⁶. Организационно все эти органы были весьма близки к Красной гвардии, строились путем объединений трудящихся, осуществляли широкие функции по укреплению власти Советов и поддержанию революционного порядка. На Урале и в Смоленской губернии создавались крестьянские дружины и охранные дружны, в Вологодской губернии – отряды порядка и охраны⁷.

Порой наименования органов охраны правопорядка существенно различались даже в пределах одной губернии. На это, в частности, указывалось в письме Управления Пермской уездной милиции в Пермский уездный исполнительный комитет Советов крестьянских, рабочих и солдатских депутатов: «Надлежит обратить внимание на то, чтобы все параллель-

ные должности по милиции в уездах и волостях были одноименные; между тем теперь этого условия не соблюдается, например, в Левшино имеется Начальник Административного отдела, в Курашине Комиссар дружины и его помощник, в Лысьве помощник военного комиссара, в Чусовой Начальник Красной армии и т.п.». Далее указывалось, что «подобная разноименность положительно затрудняет сношения с Волостной милицией, ибо не знаешь к кому обратиться и как назвать»⁸.

Характерной особенностью подобных вооруженных формирований, создававшихся Советами, было отсутствие в них полноценного штата постоянных профессиональных работников. Эти формирования соединяли в себе как функции охраны общественного порядка, так и военные функции. Рабочая милиция рассматривалась как общественная самостоятельная вооруженная массовая организация, осуществляющая охрану общественного порядка⁹.

Вопрос о судьбе милиции Временного Правительства требовал определенного разрешения. М.И. Еропкин отмечает, что в рассматриваемый период в Военно-революционных комитетах высказывались различные мнения. Одни предлагали немедленную и полную ликвидацию всей прежней милиции, другие говорили о возможностях временного и частичного использования ее некоторых кадров¹⁰. В тех случаях, когда старая милиция оставалась лояльной к новой власти, в органы милиции направлялись полномочные представители Советов и Военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию аппарата старой милиции¹¹.

В начале декабря 1917 года были расформированы Министерство внутренних дел и Главное управление по делам милиции. В регионах страны в частности на Урале и Западной Сибири в зависимости от позиции сотрудников старой милиции по отношению к советской власти происходила немедленная ликвидация органов милиции, либо Советы (или военно-революционные комитеты) осуществляли реорганизацию аппарата этих органов.

Одной из особенностей, повлиявших на строительство советской милиции на Урале и в Западной Сибири в 1917 – 1918 гг. было то, что прежние структуры народной милиции Временного правительства еще некоторое время действовали, их личный состав заменялся по мере подбора кадров в пролетарскую милицию. Когда прежняя милиция оставалась лояльной к новой власти, в органы милиции направлялись полномочные представители Советов и Военно-революционных комитетов,

которые осуществляли реорганизацию аппарата старой милиции. В связи с этим некоторые исследователи указывают на организационную преемственность между милицией Временного правительства и советской милицией 1917 года, так как последняя зачастую формировалась бывшими сотрудниками милиции Временного правительства.

В городе Николаевске Томской губернии в январе 1918 года третий уездный съезд Советов крестьянских депутатов потребовал распустить все учреждения города не признающие Советскую власть, упразднил милицию Временного правительства заменив ее Красной гвардией, оговорив, что в Красную гвардию принимаются только сторонниками Советской власти¹². В Екатеринбурге (Пермская губерния) в конце января 1918 г. третий Уральский областной съезд Советов рабочих и солдатских депутатов принимал решение об упразднении милиции Временного правительства и замене ее Красной гвардией¹³.

В Тобольской губернии в городе Кургане в конце февраля на третьем уездной съезде Советов крестьянских депутатов было решено заменить милицию Временного правительства Красной гвардией, «которую выбрать с ходом»¹⁴.

В Челябинском уезде Оренбургской губернии с созданием единого челябинского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в его структуре был лишь только в марте 1918 года образован комиссариат внутренних дел, который своим приказом предопределил процесс ликвидации милиции Временного правительства и штабов охраны перед которыми ранее ставилась задача охраны общественного порядка¹⁵.

Характеризуя общественно-политическую ситуацию как на Урале, так и в Западной Сибири в рассматриваемый период, можно сделать вывод, что она, хотя и имела ряд особенностей, развивалась в общем русле революционной обстановки в России¹⁶.

Сравнительно большая удаленность от центра способствовала, с одной стороны, большей самостоятельности органов местной власти и политических группировок, а с другой стороны, рассредоточенности и снижению боеспособности. В рассматриваемый период сложилась уникальная ситуация существования двух сильных, организованных социальных групп населения: промышленного пролетариата и казачества, которые впоследствии явились основой двух противоборствующих сил, участвовавших в гражданской войне в регионе. Отсутствие

единых государственных регламентаций по формированию советской милиции определило путь ее строительства на местах.

Как показывает изучение архивных документов, на Урале и в Западной Сибири советская милиция возникла в форме вооруженных формирований трудящихся. Ликвидируя органы милиции Временного правительства, местные Советы Урала и Западной Сибири создавали различные органы выполнявшие функции охраны общественного порядка. Организацией подобных органов в Западной Сибири и на Урале занимались губернские, уездные, волостные Советы, Западно-Сибирский комитет Советов, Центральный исполнительный комитет Советов Сибири (Центросибирь), в некоторых губерниях Урала и Западной Сибири – губернские и военные революционные комитеты¹⁷.

В первые месяцы существования советской власти городах Урала и Западной Сибири революционный порядок поддерживался путем введения милицейской и красногвардейской повинности¹⁸. Руководствуясь указаниями большевистской партии, рабочие и крестьяне, объединенные в Советы, создавали свои вооруженные формирования.

В Перми (Пермской губернии), Екатеринбурге, Челябинске, Уфе и Вятке само население вместе с красногвардейцами следило за соблюдением революционного порядка и безопасностью граждан.

Важным свидетельством создания Советами рабочих и крестьянских депутатов вооруженных формирований трудящихся является анкета, разосланная весной 1918 года НКВД в губернские и уездные Советы. Одним из вопросов анкеты был вопрос: «Вводится ли всеобщее вооружение народа»¹⁹. Ответы на анкету свидетельствуют о значительном распространении вооруженных формирований трудящихся в первые месяцы Советской власти. При создании конкретных форм вооруженных объединений рабочие и крестьяне руководствовались своим революционным опытом и потребностями укрепления диктатуры пролетариата. Следует обратить внимание на то, что среди вооруженных формирований трудящихся несших охрану общественного порядка на Урале и в Западной Сибири значительное место имели отряды Красной гвардии. Она оказывала существенную поддержку в деле защиты Советской власти. Поэтому при формировании Красной гвардии в регионе за основу принимался классовый подход и приоритет безусловно отдавался рабочим. Так, в постановлении Комитета РСДРП(б) Верхне-Уфалейского

района Оренбургской губернии «Об организации Красной гвардии» от 7 января 1918 года и постановлении общего собрания членов РСДРП(б) Верхне-Уфалейского завода «Об организации Красной гвардии» от 11 января 1918 года прямо предлагалось профессиональным союзам (фактически на них возлагалась функция подбора отвечающих жестким требованиям кадров и их вооружения) взяться за организацию Красной гвардии²⁰.

В письме ЦК РСДРП(б) Кыштымскому комитету партии указывалось: «переходим к вопросу о Красной гвардии. Вы считаете, что в ней надобности теперь нет. По-видимому, ставя так вопрос, вы упускаете из виду лозунг о всеобщем вооружении народа, о народной милиции, так как Красная гвардия является первым звеном этой милиции, а поэтому отнюдь не следует оставлять эти идеи и всеми мерами заботиться о добывании оружия»²¹. Большевики Кыштыма выполнили указание ЦК РСДРП(б). В городе из рабочих завода был организован красногвардейский отряд численностью 60 человек. Красногвардейцы охраняли важнейшие объекты, патрулировали на улицах, вели наблюдение за проходившими через станцию поездами. Особый контроль был установлен за получением и отправлением секретных телеграмм²².

Массовое формирование красногвардейских отрядов на заводах фабриках Екатеринбурга началось с октября 1917 г. Исполнительный комитет Екатеринбургского Совета рабочих и солдатских депутатов объявил себя единственной властью в городе и постановил отстранить от должности уездного и городского комиссара Временного правительства Толстоухова. На следующий день исполком Совета обсудил ряд вопросов, связанных с установлением революционного порядка, в результате чего охрана города была возложена на отряды Красной Гвардии²³.

В январе – феврале 1918 года отряды Красной гвардии были созданы на Саткинском заводе, в городе Уфе (Уфимская губерния)²⁴, в городе Чусовские городки (Пермская губерния)²⁵ и в других местностях.

В процесс повсеместного упразднения на Урале и Западной Сибири в 1918 году уездной милиции для охраны общественного порядка, борьбы с участившимися случаями грабежей в сельской местности на добровольной основе стали создаваться милиционные отряды Красной гвардии из деревенской бедноты и солдат-фронтовиков сознательных рабочих и крестьян²⁶.

В 18 января 1918 года в Чепетской волости Вятского уезда на собрании членов волост-

ного Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов было принято решение об организации в волости Красной гвардии²⁷.

В Оренбургской губернии в селе Кузьминовка оренбургского уезда сельский Совет постановил организовать сельскую Красную гвардию из солдат фронтовиков, в которую записалось 44 человека²⁸. Численность таких отрядов устанавливалась решениями соответствующих Советов крестьянских и казачьих депутатов и колебалась от 10 до 100-150 человек. Практическая их деятельность и принципы комплектования определялись специальными инструкциями.

Кроме отрядов Красной гвардии выполнявших функции охраны общественного порядка в сельской местности выполняли и другие вооруженные формирования в частности крестьянские дружины, боевые дружины.

Так, в Челябинском уезде Оренбургской губернии в начале 1918 г. в различных волостях и городах были созданы боевые дружины, которым вменялось в обязанности в пределах своего участка следить за порядком общественной безопасности и восстаниями мелкой и крупной буржуазии, кулаков, спекулянтов и мироедов, подавлять их; немедленно о всем замеченном сообщать волостному Совету для привлечения виновных к суду революционного трибунала²⁹.

Правилами избрания сельских дружинников, утвержденными Заманиловским волостным Советом 28 апреля 1918 г., Челябинского уезда, определялись принципы формирования дружины – дружинниками могли быть лица мужского пола не моложе 18-летнего возраста, физически развитые, возможно грамотные; желательны избираемые из солдат. Дружинники избирались в каждом селе из расчета один дружинник на 50 душ обоюбого пола и, не получали жалования (им оплачивались лишь «суточные деньг» за исполнение прямых обязанностей. В инструкции достаточно подробно определялись обязанности дружинников, при этом в не был урегулирован вопрос об организации деятельности самой дружины – указывалось лишь, на то что «сельские дружинники подчиняются сельским волостным Советам, а также своему участковому инструктору; все приказы по службе дружинники получают от инструктора, а командировки – от сельских волостных Советов». Дружинник должен был выполнять «все распоряжения волостного Совета и участкового инструктора, если они не противоречат Великой рабоче-крестьянской революции»³⁰.

В частности, в разработанной для крес-

тыянский дружин Екатеринбургского уезда Пермской губернии инструкции отмечалось, что «дружины должны состоять только из беднейшего класса населения, состоящего на платформе Советской власти. В дружине не могли быть торговцы, кулаки и спекулянты»³¹.

Второй уездный съезд представителей волостных Советов Пермского уезда постановил организовать для охраны Советской власти борьбу с хулиганством, разбоями, грабежами, самогоноварением, спекуляцией, охраной спокойствия мирных граждан и пресечения других злоупотреблений особую Советскую дружину, которая фактически должна была исполнять функции милиции. Дружины должны были находиться в распоряжении местных отделов управления. Штатная численность дружин определялась следующим образом: в населенных пунктах с населением до десяти тысяч человек она устанавливалась из расчета на каждые 500 человек один дружинник, с населением от 10–50 тысяч – на каждую тысячу один дружинник, с населением свыше 50 тысяч – на каждые две тысячи один дружинник. Советская дружина должна была содержаться за счет казны на суммы, отпускаемые на содержание милиции³².

Рассматривая особенности организации органов правопорядка на Урале и в Западной Сибири, следует обратить внимание на то обстоятельство, что Советская власть в регионе, а, следовательно, и органы правопорядка, организовывались в разное время. В частности, в оренбургской губернии атаман Дутов не признал Советскую власть после победы Октябрьской революции в 1917 году и только в середине января 1918 года в Оренбурге была установлена Советская власть и возобновлена деятельность военнореволюционного комитета, в то же время значительная часть оренбургской губернии была занята войсками атамана Дутова.

В Оренбурге военно-революционным комитетом после освобождения города в январе 1918 года от армии атамана Дутова были проведены первые мероприятия по упрочению Советской власти. Одним из таких мероприятий стало создание рабоче-крестьянской милиции, именуемой военно-народной охраной, для укрепления общественного порядка и борьбы с преступностью³³.

Город был разбит на 5 районов, в каждом из них был назначен комиссар, который подчинялся военно-революционному комитету и городской управе, после выборов – местному Совету рабочих, солдатских, крестьянских и

казачьих депутатов. Возглавил военно-народную охрану И.Ф. Лобов, служивший при Временном правительстве старшим милиционером 1-го участка Оренбургской милиции. Военно-народная охрана разъясняла порядок приема жалоб и заявлений от населения и их рассмотрение, определялся суточный график работы, создавался вооруженный караул «на случай вызова на место происшествия», а также организовывалось патрулирование улиц сотрудниками военно-народной охраны (взамен прежних стационарных постов)³⁴.

Постовая служба была определена по восемь часов в три смены за сутки, в соответствующем распоряжении говорилось: «на постах иметь постовые книжки, которые должны проверяться старшими служащими части и делать в них надлежащие отметки о проверке». В дальнейшем посты были заменены патрулями в каждой части города таких было не менее десяти по ночам несли охрану патрули усиленного состава.

Военно-народная охрана, помимо правоохранительной деятельности, брала на себя регулирующие функции: распоряжалась ограждать тротуары на время сбрасывания с крыш снега, проводить очистку домовых труб, заблаговременно набивать погребов льдом и снегом (при этом рекомендуя, где лучше всего взять снег почище). Помимо борьбы за чистоту, принимались иные запрещающие меры административного характера. Так, в марте была запрещена торговля «табаком, папиросами и подсолнечными семенами на Николаевской улице, у театра, кинематографов и вообще на людных улицах». Несколько позже комиссар получил право выдачи решений по устройству разных собраний и спектаклей. Вятский губернский исполком Совета рабочих, солдатских крестьянских депутатов направил телеграмму Слободскому уездному исполкому Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, в которой предложил организовать вооруженную дружину для учета и реквизиции хлеба³⁵.

Еще одной из обязанностей Охраны стала выдача значков на велосипеды. Таким образом, кругу обязанностей военно-народной охраны складывался постепенно. В силу того, что она являлась органом общей компетенции, военно-народная охрана не всегда могла эффективно противостоять росту преступности.

Советы на местах, а также население самостоятельно должны были решать организационные вопросы, в том числе о создании различных вооруженных формирований

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

трудящихся. В.М. Курицын отмечает, что преобразования проводились нередко не в законодательном порядке, а путем самостоятельного не регламентированного декретами творчества местного населения, которые руководствовались своим «революционным сознанием»³⁶. «Тот факт, что местные Советы, откликаясь на требования жизни, должны были восполнять своими нормативными актами пробелы в законодательстве, нередко понимался ими как право законодательствовать и устанавливать свою «местную» законность, не считаясь подчас с декретами центральной Советской власти»³⁷.

Период до издания единой для всех субъектов РСФСР Инструкции «О рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г. характеризовался тем, что в каждой местности полномочные органы самостоятельно разрабатывали инструкции и положения о формировании советской милиции. Причем содержание положений и инструкций в различных волостях значительно отличалось и их анализ показывает, что в условиях отсутствия централизованного нормативного регулирования охраны общественного порядка вопросы ее организации в различных населенных пунктах были урегулированы довольно слабо, в издаваемых актах имелось много пробелов.

Так, в письме Управления Пермской уездной милиции в Пермский уездный исполнительный комитет Советов крестьянских, рабочих солдатских депутатов № 695 в апреле 1918 года указывалось: «для настоящего переходного времени... положительно необходимо сохранить по крайней мере на первое время впрямь до укрепления Советской власти, централизацию административно-милиционной власти в руках Губернских и уездных исполнительных комитетов Советов крестьянских, рабочих и солдатских депутатов, а также надзор этих учреждений за деятельностью всех властей в волостях; эта централизация и надзор могут быть осуществляемы назначением ею людей определенных политических убеждений на должности начальников уездной милиции и их помощников, на обязанности которых должен быть возложен надзор за деятельностью волостной милиции»³⁸.

Напротив, в Инструкции для дружинников Шумихинской районной дружины, утвержденной Шумихинским районным Советом крестьянских депутатов, большое внимание было уделено организации деятельности дружины, отношениям субординации и дисциплине. При этом совершенно не были урегулированы принципы формирования

дружины, ее функции, оплата работы дружинников³⁹. Относительно полно вопрос организации дружины был урегулирован Инструкцией для дружинников самообороны села Вятские поляны Вятской губернии, в которой были определены общие вопросы формирования дружины, организации ее деятельности, а также общие задачи и функции дружины⁴⁰.

Таким образом, до середины 1918 года, пока шел процесс упрочения советской власти, процесс слома буржуазного государственного аппарата и становления нового аппарата Советской Республики, Советская милиция на Урале и в Западной Сибири не имела четкой организации в масштабах всей Республики⁴¹. Она выступала и как вооруженная сила, выполнявшая военные функции, и как инструмент охраны общественного порядка. Вооруженные формирования трудящихся, построенные не на профессиональной основе, не могли в должной мере выполнять военные функции, эффективно обеспечивать общественный порядок, ни тем более вести борьбу с преступностью. Реальная действительность довольно скоро показала нежизненность, утопичность такого подхода к делу организации вооруженных сил и органа охраны общественного порядка в одном органе.

Кроме того, разложение старой армии, угроза военного нашествия извне, а также контрреволюционного выступления внутри страны, мятежи, рост уголовных преступлений показали необходимость разделения функций вооруженных сил и органов охраны общественного порядка. Идею о вооружении рабочих и крестьян на территориально-милиционной основе на Урале и в Западной Сибири пришлось отложить и сосредоточить усилия на ускоренном создании регулярной армии и милиции.

¹ См.: История Советской милиции, Т.1. М., 1977; Советская милиция: история и современность. М., 1987; История органов внутренних дел. М., 2004.

² Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления Советской милиции (1917–1920 гг.): Учебное пособие. М., 1975. С. 5.

³ СУ РСФСР, 1917, №1, ст. 15.

⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 66.

⁵ Установление Советской власти в Ярославской губернии. Сборник документов и материалов. Ярославль, 1957. Док. №150.

⁶ Еропкин М.И. Развитие органов в Советском государстве. М., 1967. С. 13.

⁷ Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы ста-

- новления советской милиции (1917–1920 гг.) Учебное пособие. М., 1975. С. 45.
- ⁸ ГАПО, Ф.Р-59, О. 1, Д. 12, Л. 83об.
- ⁹ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Советская милиция: этапы развития. М., 1985. С. 63.
- ¹⁰ Еропкин М.И. Развитие органов в Советском государстве. М., 1967. С. 13.
- ¹¹ Мулукаев Р.С. Организационно-правовые проблемы становления советской милиции (1917–1920 гг.). Дисс. ... д.ю.н. М., 1979.
- ¹² Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию С. 281–287.
- ¹³ Очерки истории. С. 160.
- ¹⁴ Установление Советской власти на территории Курганской волости. С. 164–172.
- ¹⁵ Известия Челябинского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 29 марта 1918 г., Газета «Известия». №36.
- ¹⁶ См. История Советской милиции / Под ред. Н.А. Щелокова. М., 1977, С. 42, 47–62.
- ¹⁷ Челябинская губерния в период военного коммунизма: Сборник документов. Челябинск, 1960. С. 135.
- ¹⁸ Биленко С.В. Советская милиция России 1917–1920 гг. М., 1976. С. 12.
- ¹⁹ ГА РФ, Ф. 393, оп. 3, л. 7.
- ²⁰ Борьба за Советскую власть на Южном Урале (1917–1918 гг.) Сборник документов. Челябинск, 1957. С. 250–251.
- ²¹ Переписка Секретариата ЦК РСДРП(б) с местными партийными организациями. Сборник документов. М., 1957. С.49.
- ²² Аношкин М.А. Про город Кыштым. Челябинск, 1968. С. 55.
- ²³ См.: Солдаты правопорядка. Екатеринбург, 2002. С. 28–29.
- ²⁴ Газета «Вперед». Уфа, 22 февраля 1918.
- ²⁵ Упрочение Советской власти в Пермской губернии: Сборник документов. С. 74.
- ²⁶ Октябрь в Башкирии. С.17.
- ²⁷ Установление упрочение Советской власти в Вятской губернии. С. 304–305
- ²⁸ Гражданская война в Оренбуржье. С. 110
- ²⁹ См., напр.: Газета «Известия Челябинского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». №10. 23 февраля 1918 г.; №58 от 28 апреля 1918 г.; №67 от 16 мая 1918 г. и др.
- ³⁰ Борьба за Советскую власть на Южном Урале: Сборник документов. Челябинск, 1957. С. 326.
- ³¹ Известия Уральского областного и Екатеринбургского Советов рабочих и солдатских депутатов. 25 апреля 1918 г.
- ³² ГАПО ФР59, О. 1, Д. 12 Л. 104.
- ³³ Страницы истории оренбургской милиции. Оренбург, 1977. С. 13.
- ³⁴ ГАОО. Ф.Р-25. О. 1, Д. 7, Л. 12.
- ³⁵ Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии. С. 458.
- ³⁶ Курицын В.М. Становление социалистической законности. М., 1983. С. 18.
- ³⁷ Курицын В.М. Становление социалистической законности. М., 1983. С. 19.
- ³⁸ ГАПО, Ф.р-59, О. 1, Д. 12, Л. 82об–83.
- ³⁹ Борьба за Советскую власть на Южном Урале: Сборник документов. Челябинск, 1957. С. 330–331.
- ⁴⁰ ГАКирО, Ф. 1350, О. 1, Д. 32, Л. 40–40об.
- ⁴¹ Еропкин М.И. Развитие органов в Советском государстве. М., 1967. С. 14.

МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВА

Н.Ю. Плотникова,

аспирант кафедры конституционного права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов

Применение права является наиболее сложной формой его реализации. Оно одновременно включает в себя и соблюдение каких-то норм, и исполнение лежащих на правоприменителе обязанностей, и осуществление принадлежащих ему прав¹.

Можно выделить ряд ситуаций, которые служат основанием для применения права. Это следующие обстоятельства:

– когда определенные правоотношения должны пройти контроль со стороны соответствующих правоприменительных органов. Например, регистрация некоторых сделок между гражданами (купля-продажа жилого дома, автомобиля) нотариальным органом;

– если возникает спор о праве, и определенные стороны не могут сами прийти к согласованному решению. Например, наследники не могут решить вопрос о том, кому должны принадлежать личные вещи наследодателя;

– если ненадлежащим образом исполняются обязанности. Например, когда совершеннолетние дети не содержат своих нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей, суд по иску соответствующих лиц обязан определить размер участия каждого из детей в содержании родителей;

– когда необходимо за совершенное правонарушение определенному лицу установить конкретную меру юридической ответственности или определить другие меры государственного принуждения².

В настоящее время категории «применение права» уделяется достаточно пристальное внимание со стороны юристов³. Одно из наиболее удачных определений данного явления предложено В.С. Нерсесянцем, который указал, что «применение норм права – это их реализация в предусмотренных правом случаях и в предписанной им форме правореализующих действий государственного органа (или должностного лица), осуществляемая в пределах его компетенции по разрешению конкретных правовых дел и принятию соответствующих правовых актов»⁴.

Несколько иную формулировку предлагает, например, А.В. Поляков, который определяет применение права как «принудительно-властную деятельность государства (его органов

и должностных лиц), направленную на разрешение конкретных поведенческо-правовых коллизий в соответствии с нормами права»⁵. В данном определении, в отличие от первого, ставится знак равенства между такими категориями как «применение права» и «правоприменительная деятельность»⁶, что на наш взгляд не в полной мере отражает специфику данного правового явления. Применение права, по нашему мнению, не сводится лишь к деятельности уполномоченных государственных органов и должностных лиц, а с необходимостью включает также деятельность иных субъектов права. В данном случае автор солидарен с мнением Ю.И. Гревцова о том, что компетентные государственные органы выступают лишь участниками правоприменения, и их деятельностью правоприменение не исчерпывается⁷. Характеристике применения права в соответствии с данной позицией, т.е. с точки зрения анализа правоприменительных отношений, будет посвящено дальнейшее исследование.

Необходимо также отметить, что применение права имеет двойственную природу как результат диалектического взаимодействия и осуществления материальных и процессуальных норм права. Из всей массы правовых норм теоретически можно выделить нормы, функционально предназначенные регламентировать только правоприменительную деятельность. Их условно можно именовать правоприменительными нормами. Они призваны всесторонне регламентировать процесс правоприменения, закрепляя круг субъектов, права и обязанности участников правоприменительных отношений, специфику правоприменительных актов и т.д. К числу этих норм могут относиться целые институты таких отраслей права, как уголовное право, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное право⁸, нормы которых могут быть реализованы лишь в форме правоприменения, в рамках правоприменительного процесса.

На основе анализа нормативной основы правоприменения некоторыми юристами делается обоснованный вывод о двойственной юридической природе правоприменения⁹. Основным моментом формирования гипоте-

зы о «двойственной» природе правоприменения послужил тезис, выдвинутый В.М. Горшеневым о связи процессуального права с материальным через «такое промежуточное звено, как правоприменительная деятельность (правоприменительный процесс)»¹⁰. Признание правоприменительной деятельности основой взаимодействия процессуальных и материально-правовых норм означает, что правоприменение является структурно-сложным образованием, неоднородным по своему юридическому характеру.

«Двойственность» природы правоприменения обуславливается, в конечном счете, неоднородностью его нормативной основы. Юридическая база правоприменительной деятельности включает, как уже было указано, материальные и процедурно-процессуальные нормы. Материально-правовые нормы определяют содержание правоприменительной деятельности, индивидуально-правового регулирования поведения людей. Их общее назначение – регламентировать основы правомерности, определять правовые параметры такой деятельности по достижению социально-значимых результатов и целей правового регулирования.

Блок норм, составляющих материально-правовую основу правоприменения не монолитен, а многослоен. Это не только нормы, определяющие характер и существо рассматриваемых дел (нормы, подлежащие применению), но и нормы, наделяющие государственные органы и должностных лиц правом разрешать по существу юридическое дело (компетентные нормы). К материально-правовым относятся и нормы, определяющие характер разрешения дел по существу и принимаемого решения, результаты воздействия на конкретное отношение в итоге разбирательства. Таковы, например, положения ст.273 Кодекса РФ об административных правонарушениях о праве органа, рассматривающего жалобу или протест на постановление об административном правонарушении, отменить это постановление и прекратить дело или изменить меру взыскания. Аналогичные материально-правовые полномочия юрисдикционных органов содержатся в процессуальных кодексах: о прекращении следователем или органом дознания уголовного дела (ст.ст. 212, 213 УПК РФ), об отмене обвинительного приговора с прекращением уголовного дела или его изменении кассационной инстанцией (ст. 409 УПК РФ), об отмене решения и прекращении производства по гражданскому делу или изменении решения (ст.305 ГПК РФ). Названные и подобные

им нормы связаны с определением судьбы юридического дела и дают содержательный ответ на вопрос, что решить, какое принять решение по делу.

Перечисленные пласты материально-правовых норм относятся к содержательной, сущностной стороне правового регулирования. Применение этих норм всегда опосредствуется процессуальными нормами. Последние предназначены обслуживать организационно-процедурную сторону правоприменения. Предметом их регулирования являются организационно-процедурные отношения, складывающиеся в сфере властной деятельности по реализации норм материального права. Эти нормы устанавливают порядок разбирательства по делу и вынесения правоприменительного акта, отвечают на вопрос: как, каким образом, в каком порядке должна быть применена материально-правовая норма, рассмотрено и разрешено конкретное материально-правовое отношение. Они призваны всесторонне регламентировать задачи правоприменительных производств, процессуальное положение сторон, подведомственность рассмотрения дел, стадийное их ведение, сроки рассмотрения дел и т.д.

Таким образом, с точки зрения нормативного обеспечения применения права из всей совокупности правовых норм выделяется межотраслевой институт, объединяющий материально-правовые и соответствующие им процедурно-процессуальные нормы, которые регулируют поведение субъектов в рамках осуществления применения права и могут быть реализованы только в непосредственной взаимозависимости.

¹ Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. Учебное пособие. М., 1989. С.11.

² Карташов В.Н. Применение права: Учебное пособие. Ярославль, 1980. С.7; Кузакбирдиев С.С. Формы реализации норм права в деятельности органов внутренних дел. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

³ См., например: Чванов О.А. Механизм правореализации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 9; Бакулина Л.Т. Государственная правореализующая деятельность. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С.11, 13; Полторыпавленко В.Н. Общественный порядок и правовая активность личности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб, 1998. С.16. и др.

⁴ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 2000. С.483.

⁵ Поляков А.В. Общая теория права: Курс лекций. СПб., 2001. С. 578.

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

⁶ Надо заметить, что подобный подход характерен для большинства определений применения права.

См., например: Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д. Применение права // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Магузова и А.В. Малько. М., 1999. С. 414; Капустина М.А. Реализация права // Проблемы теории права и государства: Курс лекций / Под общ. Ред. В.П. Сальникова. СПб., 1999. С. 324; Леушин В.И. Реализация права // Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М., 1999. С. 382 и др.

⁷ Гревцов Ю.И. Очерки теории и социологии права. СПб., 1996. С. 173.

⁸ О необходимости выделения такой отрасли как административно-процессуальное право см., например: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производс-

тво // Государство и право. 1999. № 3. С.5–10; Он же. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С.5–11.

⁹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 55-56, 61; Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам правоприменительных правоотношений // Государство и право. 1998. № 3; Евдокимова Е.Г. Правоприменительные отношения в сфере расследования преступлений органами внутренних дел (теоретико-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001.

¹⁰ Горшенев В.М. О природе процессуального права // Правоведение. 1974. №2. С. 47–48; Он же. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М., 1976. С. 27; Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 93.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВОМОЧИЙ И ОБРЕМЕНЕНИЙ В РАМКАХ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

С.В. Плотников,

аспирант кафедры конституционного права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов

Институт собственности составляет материально-экономическую основу, в конечном счете, определяющую особенности всех юридически значимых взаимодействий в рамках политико-правовой системы. В этой связи весьма точным представляется следующее замечание специалиста по теории права собственности Е.А. Суханова: «Право (и государство как особый аппарат принуждения к его соблюдению) возникает именно в связи с необходимостью охраны отношений собственности. Такая охрана в сущности составляет основное содержание правового регулирования экономических отношений, а право собственности с данной точки зрения становится ядром, центром всей правовой системы»¹.

При этом категория «право частной собственности» раскрывается в двух смысловых значениях, определяемых двойственной природой самого права как социального феномена, т.е. в объективном и в субъективном смысле.

В объективном смысле право частной собственности представляет собой социальное отношение, складывающееся по поводу определенных материальных или духовных благ, которое регламентируется нормами права. При этом обусловленное фактическими, социальными связями, объективное право частной собственности подразумевает наличие определенных возможностей субъекта в отношении конкретного присвоенного им блага и соответствующей этим возможностям необходимого субъективного поведения. Таким образом, юридическая формализация этих социальных взаимодействий подразумевает наличие субъективных прав и обязанностей, связанных с присвоением и отчуждением социальных благ.

В субъективном смысле право частной собственности представляет собой систему определенных нормами объективного права правил поведения, претворение в жизнь которых зависит от воли заинтересованных субъектов, руководствующихся этими правилами в процессе правоприменения.

В этом смысле субъективное право частной собственности выступает как юридически закрепленное состояние присвоенности выраженное в трех правомочиях (возмож-

ностях субъекта): владении, пользовании, распоряжении.

Правомочие *владения* означает возможность фактического обладания определенными благами и удержание их в своей власти.

Правомочие *пользования* благами и извлечения из них полезных свойств – это возможность эксплуатации благ и получения от них плодов и доходов.

Правомочие *распоряжения* благами – это возможность субъекта соответствующих правоотношений по своему усмотрению совершать действия, определяющие юридическую судьбу материальных и духовных благ: продавать, закладывать, уничтожать и т.д.

Кроме вышеперечисленных правомочий, субъективное право собственности подразумевает наличие совокупности трех возможностей образующих любое субъективное право:

– возможность собственника самостоятельными действиями удовлетворять собственные позитивные интересы, связанные с владением использованием и распоряжением;

– возможность собственника требовать от другого субъекта правоотношений собственности осуществления обязанностей, с которыми связывается реализация перечисленных выше правомочий (владения, пользования, распоряжения);

– возможность собственника требовать от компетентных государственных органов объективного разрешения спорной ситуации либо защиты собственных благ.

Правовые отношения частной собственности, как и любые правовые отношения, подразумевают не только наличие субъективного права (правомочия), но и наличие юридических обязанностей (обременений). В рамках правоотношений частной собственности особое место занимает такой вид юридической обязанности как *бремя собственности* которое заключается в необходимости осуществления затрат на содержание, ремонте и охране имущества, уплате налогов, а также в риске возможных потерь от нерационального либо неумелого хозяйствования.

¹ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., 1991. С.13.

СУБСТАНЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФЕНОМЕНА «ВЛАСТЬ»

О.В. Романцова,

адъюнкт кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

Для уточнения смысла понятий «власть» необходимо обратиться к философскому определению смысла власти, которое в рамках современной философии определяется как: «сила... подчиняющая другому закону своей воли»¹. Но данное определение учитывает лишь итог реальной ситуации, не уточняя процесса формирования структуры властеотношения как универсального элемента, определяющего отношения управляющих и подвластных, фиксируя их взаимосвязь в статических категориях. Так, например, ст. 3 Конституции РФ четко фиксирует, что носителем государственной власти, «центром» государственно-властных отношений является многонациональный народ России. Но сам народ достаточно редко реализует свою властную функцию (например, на референдумах, на выборах), а в процессе реализации на каком-либо конкретном уровне она претерпевает существенные изменения, поскольку появляются всевозможные «проводники» и «посредники», присваивающие значительную часть ее потенциала, реализуя его в направлениях и сферах, присущих только им.

По мнению А.Н. Верещак власть подразделяется на: – (по количеству) на три ветви власти – исполнительную, законодательную и судебную; – (структурно) на «вертикальные» ветви власти (Российская Федерация и ее субъекты) и «горизонтальные» (в рамках любой ветви власти)². Таким образом, разноразличные властные структуры формируют своеобразную «сферу власти»³.

Существенный вклад в разработку проблемы власти внес М.И. Байтин, который сформулировал данную дефиницию как «соответствующее характеру и уровню развития общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в отношении подчинения воли отдельных лиц и их объединений, руководящей в данном обществе воле»⁴.

В свою очередь Ф.М. Бурлацкий находит главным признаком власти способность властвующего навязывать свою волю другим лицам»⁵. Данную позицию разделяет и В.Э. Тененбаум⁶. В.И. Зуев пишет, что

«власть – субъективно-объективное отношение и в этом качестве она сочетает единство властвующего субъекта и подчиненного объекта»⁷. В.М. Корельский отмечает, что государственную власть «можно охарактеризовать как организованную силу, обеспечивающую способность определенной социальной общности – рода, класса, народа – подчинить своей воле людей (подвластных), используя различные методы, в том числе и метод принуждения»⁸. Н.А. Логинова считает, что государственная власть есть «институционный механизм координации и согласования различных социально-политических интересов и придания политической воле, отражающей компромисс этих интересов общеобязательного юридического характера, закрепленного в законах самого государства»⁹.

Власть проникает во все аспекты человеческой деятельности в рамках общества и государства; а так же власть, как общественно-правовой феномен, распадается на несколько уровней в зависимости от конкретных задач. К сожалению, достаточно часто, реальный властный потенциал, закрепленный Конституцией государства, не реализуется в полном объеме теми властными структурами, на которые возлагается эта задача. А.Н. Верещак выделяет два аспекта властеотношений, с помощью которых затем дает характеристику сущности «власти»¹⁰.

1. Ноуменальный аспект властеотношений на сущностном уровне реализуется в виде правосознания общества, подразделяясь на два уровня (две сферы применения):

– «понятийный», закрепляющий сложившиеся в обществе основные традиционные понятия и элементы взаимоотношений в качестве квазиправовых – «закон», «порядок», «право» и т.д.;

– «бытовой», отражающий властеотношения в семье, социальной группе и т.д. в качестве бытовых представлений носителя власти – народ об окружающей его правовой действительности.

2. Феноменальный аспект – пространство реализованных возможностей, представлений и действий, существующих объективно и закрепляющихся на правовом, а в некото-

рых случаях и на конституционном уровне. Такое положение в повседневной практике реализуется в конкретных действиях властных структур и их должностных лиц.

Обобщая вышесказанное, можно прийти к выводу о том, что власть сама по себе является волевым потенциалом некоего социализирующего центра, и в этом качестве только она является основой организации всего общества и государства, но в очень специфической латентной форме существования, и только в процессе реализации власть воплощается в конкретные формы: «законодательная», «исполнительная», «судебная», «федеральная», «местная» и т.д., в зависимости от их функционального назначения.

¹ Краткая философская энциклопедия. М.: Прогресс, 1994. С. 70.

² Верещак А.Н. Философско-правовые аспекты категории «власть» // Философия права. 2001. № 1 (3). С. 53.

³ Исаев И.Д. Иерархия власти // Право и жизнь. 1996. № 8.

⁴ Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та, 1972. С.14.

⁵ Бурлацкий Ф.М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970. С. 45.

⁶ Тененбаум В.З. Государство: система категорий. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1973. С.12.

⁷ Зуев В.И. «Власть» в системе политических категорий // Государство и право. 1992. № 5. С. 90–96.

⁸ Корельский В.М. Власть. Демократия. Перестройка. М.: Мысль, 1990. С. 12–14.

⁹ Логинова Н.А. Политическая власть: формирование и функционирование в советской России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 22.

¹⁰ Верещак А.Н. Философско-правовые аспекты категории «власть» // Философия права. 2001. № 1 (3). С. 54.

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Н. Рязанцев,

адъюнкт кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

Смена государственно-политического устройства и социально-экономического строя в России в 1991-1992 гг. создала принципиально новую ситуацию в сфере образования. Российское общество переживает период перехода в новую общественно-экономическую формацию. Надежды его граждан и усилия государства направлены на всестороннее совершенствование жизни в соответствии с представлениями об обществе, отвечающими уровню достижений человеческой цивилизации: свободы, равенства, защиты от беззакония и др. Этот процесс сложен и многообразен. Жизнь в обществе не станет лучше до тех пор, пока не станут образованнее, культурнее, профессиональнее его граждане. Очевидно, что образование в целом и ведомственная система профессиональной подготовки кадров в частности нуждаются в реформировании и совершенствовании.

В условиях роста в нашей стране преступности в целом, а особенно профессиональной и организованной, а в последнее время в условиях борьбы с терроризмом, образовательные учреждения системы МВД России выполняют конкретный социальный заказ – готовят специалистов для органов внутренних дел.

На всех этапах эволюции политико-правовой системы России органы внутренних дел играли важную роль в установлении режима законности и правопорядка, в профилактике и пресечении правонарушений и преступлений, в осуществлении мер юридической ответственности. Эффективность деятельности органов внутренних дел находится в прямой зависимости от качества подготовки их сотрудников.

Профессиональная подготовка должна обеспечить возможность сотруднику получить образование, позволяющее занимать соответствующие должности, продвигаться по службе. С другой стороны средства, вложенные в обучение, должны приводить к положительным результатам в борьбе с преступностью и охране общественного порядка в стране.

В образовательных учреждениях МВД России реализуются профессиональные про-

граммы среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Основными формами получения образования является очная форма получения образования, но реализуются также заочная форма и экстернат.

Тем не менее, существующая подготовка специалистов в образовательных учреждениях МВД России имеет определенного рода проблемы, негативно влияющие на функционирование системы подготовки профессиональных кадров и снижающие ее эффективность.

Так, продолжает отставать от запросов правоохранительной практики работа образовательных учреждений МВД России. В ведущих службах отмечается нехватка специалистов с юридическим образованием. На наш взгляд, проблема нехватки специалистов в практических органах, связана не с количеством подготавливаемых специалистов в образовательных учреждениях МВД России, а, прежде всего с низким престижем профессиональной службы в МВД. Не последнюю роль в этом играет и то, что на протяжении последних двух десятилетий, как нам представляется, идет хорошо отрежессированный процесс «вымывания» позитивного образа сотрудника органов внутренних дел в глазах общественности¹.

Кадровые аппараты органов внутренних дел недостаточно глубоко изучаются личностные качества абитуриентов, в результате чего уже с первых курсов образовательные учреждения отчисляется учащиеся по отрицательным мотивам.

Не все высшие образовательные учреждения оказались подготовленными к переходу на многоуровневую систему подготовки кадров. В учебном процессе не в полной мере учитываются изменения в структуре и динамике преступности, качественной характеристике личности преступника. Воспитательная работа в условиях резкого омоложения контингента обучаемых строится шаблонно, не акцентирована на индивидуально-воспитательных мероприятиях.

Медленно решаются вопросы снижения не-

комплекта и повышения профессионального мастерства профессорско-преподавательского состава.

Вместе с тем необходимо отметить, что финансирование из федерального бюджета образовательных учреждений МВД России производится неудовлетворительно, что сказалось практически на всех сторонах их деятельности. Медленно наращивается парк электронно-вычислительной, специальной и криминалистической техники. Уровень обеспеченности вузов и средних специальных учебных заведений министерства учебными и жилыми, административными и хозяйственными площадями в 1,5–2 раза ниже нормативного, в связи с чем подготовка, как правило, ведется в несколько смен и негативно сказывается на качестве обучения². Вследствие этого снижается качественный уровень профессиональной подготовки курсантов и слушателей.

Проблемы возникают и после окончания обучения в образовательном учреждении системы МВД, когда сотрудники, получившие соответствующий диплом, различными путями избегают продолжения службы в органах внутренних дел, вследствие чего МВД несет значительный материальный ущерб.

Оставляет желать лучшего и образовательный уровень личного состава.

Остройшей проблемой стала общая теку-

честь наиболее опытных кадров в органах внутренних дел, уходят наиболее профессионально подготовленные, работоспособные сотрудники, выслужившие минимальные сроки, необходимые для назначения пенсии.

Таким образом, органы внутренних дел Российской Федерации переживают сложный период адаптации к новым социальным условиям, которые требуют обеспечить правопорядок в обстановке проводимых реформ, нестабильности в обществе, кризисных явлений в экономической, политической и духовной сферах.

Кадры органов внутренних дел, пытаясь адекватно реагировать на социальную напряженность, современную сложную криминальную ситуацию, в условиях недостаточного финансирования МВД России в целом, испытывают на себе все позитивные и негативные процессы, происходящие в российской действительности.

¹ Мухаметшин Ф. Б. Подготовка квалифицированных кадров для органов внутренних дел – важная предпосылка в обеспечении национальной безопасности России // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2003. № 3. С. 5-6.

² Артемьев А. М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров. М., 2003. С. 86-87.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

А.К. Соболева,

кандидат филологических наук, магистр сравнительного конституционного права, адвокат, главный-эксперт-консультант по правовым вопросам АНО «Юристы за конституционные права и свободы (ЮРИКС)

1. Гражданское общество как субъект правоотношений.

Формы и виды урегулированного правом социального взаимодействия, возникающего между субъектами права в целях осуществления взаимных прав и обязанностей, принято рассматривать в российской науке через призму термина «правоотношение». Применим ли этот термин к взаимоотношениям между гражданским обществом и государством, и если применим, то как нам следует рассматривать гражданское общество в этом контексте: как субъект права и/или субъект правоотношений, либо как объект правоотношений?

Самое первое приближение к проблеме уже приводит к парадоксу. Наиболее часто в российской юридической литературе гражданское общество определяется как «совокупность общественных отношений» в сфере экономики, культуры, религии и т.д., развивающихся независимо, автономно от государства, а В.А. Четвернин в «Юридической энциклопедии» определяет гражданское общество как «область жизнедеятельности», «сферу общественных отношений», в которые вступают свободные индивиды, преследующие свои частные интересы¹. Но если гражданское общество – это «общественные отношения» в определенной сфере, то, понятно, что они не могут рассматриваться как субъект «правоотношения», поскольку возникает не только тавтология, но и определение непонятного через непонятное.

Профессор-экономист А. Аузан использует другое, наиболее удачное, на наш взгляд, определение, которое он сам рассматривает как «одно из наиболее популярных определений гражданского общества, которое бродит в западной литературе, в частности, у экономистов Всемирного банка» и которое «заключается в том, что гражданское общество – это совокупность всех формальных и неформальных организаций и правил, которая соединяет отдельного индивида или семью, домохозяйство, с государством (властью) и бизнесом (частным сектором экономики)..»²/ И если «гражданское общество» – это «совокупность организа-

ций» (как у А. Аузана) или совокупность частных лиц, преследующих свои собственные интересы (как у Гегеля), то вопрос о гражданском обществе как субъекте правоотношений приобретает смысл. Впрочем, эта проблема снимается, если для анализа правового взаимодействия государства и гражданского общества вообще не использовать понятие «правоотношения», а попытаться объяснить его в иных терминах.

Я исхожу в дальнейших рассуждениях из понимания гражданского общества как совокупности свободных индивидов и их объединений, которые связаны между собой различными отношениями – рыночными, социальными, культурными, нравственными, семейными, религиозными, – в которые они вступают между собой в относительной независимости от государства и которые остаются в относительной мере государству неподконтрольными. Сфера и пределы этой «неподконтрольности» устанавливаются правом. Задача теории права – исследовать типологически, как право справляется с этим, уловить перспективы развития для конкретного государства, предложить пути взаимодействия государства и гражданского общества с учетом достижений правовой теории и анализа практики (не только юридической, но и социальной, и политической).

Современное гражданское общество реализует свои интересы через формальные и неформальные объединения индивидов – общественные организации, ассоциации, корпорации, партии, профсоюзы, общества, союзы предпринимателей, группы лоббирования, культурные общества, благотворительные фонды, экологические и пацифистские движения и т.п., в которые граждане (в значении «люди, имеющие свою гражданскую позицию») вступают для совместной реализации своих интересов, отстаивания своих прав, изменения социальных условий, воздействия на государство и его органы с целью принятия им тех или иных решений в свою пользу. Цель действий гражданского общества – создание надлежащих условий для граждан.

2. Формула взаимосвязи государства и гражданского общества.

Демократическое государство действует во всеобщих интересах в пределах дозволенного правом. Для него главное правило – «всё, что не разрешено, запрещено». Правовое поле, в котором действуют группы, представляющие гражданское общество, защищая свой собственный корпоративный или общественный интерес, по идее должно быть значительно шире – для них всё, что не запрещено, разрешено. При этом существует опасность, что государство, которое создает запреты, может сузить, сжать это поле до невероятно малых пределов, которые не позволят гражданскому обществу артикулировать, а тем более отстаивать свои интересы. А.Аузан предлагает формулу взаимосвязи между государством и обществом через общественный договор, и в этом смысле «гражданское общество есть договор ... в том смысле, что это связь человека с государством и частной экономикой через те или иные формы организации, объединения»³. При этом договор – это добровольная многосторонняя договоренность людей по поводу достижения и утверждения каких-то прав и интересов.

3. Правосубъектность групп гражданского общества.

Для того, чтобы установить условия договора, добиться снятия запретов или, наоборот, их введения в какой-либо области, группы гражданского общества должны быть наделены определенными правами. В теоретическом плане встает вопрос о том, обладают ли группы гражданского общества правосубъектностью, поскольку «субъектный состав правоотношения складывается из лиц (индивидуальных и коллективных), наделенных правосубъектностью, принимающих участие в конкретном правоотношении и реализующих в нем субъективные права и обязанности»⁴. Согласно одной точке зрения, в качестве коллективных субъектов могут выступать только юридические лица. Согласно другой, в качестве коллективных субъектов можно рассматривать народ, национальные общности, религиозные конфессии, административно-территориальные образования, государство, международные организации (Р.А.Ромашов⁵). А.В.Поляков справедливо добавляет сюда трудовые коллективы, негосударственные организации, функционирующие без статуса юридического лица, другие социальные общности⁶. Следует добавить, что эти «другие» общности очень разнообразны – часть из них организовывается стихийно и на короткий промежуток времени (например,

митинг жителей микрорайона против массовой застройки территории лесопарка), часть действует продолжительное время (например, движение за отмену аборт «Про-лайф»).

Они, вне всякого сомнения, вступают в правовую коммуникацию (используя терминологию А.В.Полякова), являются участниками правоотношений, причем даже тогда, когда – с точки зрения формальной теории права и правоотношения – не обладают правоспособностью, поскольку не обладают правами юридического лица. Должны ли мы рассматривать эти группы как субъект или как объект правоотношений? Должны ли мы внести изменения в нашу теорию правоотношений или сначала должны внести изменения в российское законодательство? Последний подход представляется неверным, поскольку общая теория права должна быть скорее «типологией права», чем описанием сиюминутных правовых явлений, должна отражать общее, универсальное в праве, давать перспективу на будущее, определять вектор развития права в целом, а не фиксировать то, что имеется на данный момент, поскольку этим занимаются отраслевые дисциплины.

Различные институты гражданского общества могут не иметь юридической регистрации и, соответственно, статуса юридического лица. Значит ли это, что они не имеют правоспособности? И если не имеют, то что нам следует предпринять: наделить их правоспособностью, на законодательном уровне признав ее не только за юридическими лицами, сделать максимально простой процедуру создания и функционирования юридических лиц (включая различного рода отчетность) или пересмотреть наше представление о правоспособности как элементе правоотношения (о признаке субъекта правоотношения)?

Если разделять «субъект права» и «субъект правоотношения» (как это делает Р.А.Ромашов), то следует признать, что, например, группа граждан, собравшаяся для пикета против строительства многоэтажного гаража под окнами их жилого дома, является субъектом права (поскольку у них есть право подать заявку на проведение пикета, они несут обязанности по соблюдению правил проведения пикета), но не являются субъектом правоотношений, поскольку не обладают дееспособностью в силу отсутствия статуса юридического лица. Думаю, такой подход был бы абсурдным. Более верным представляется подход А.В.Полякова, который считает, что субъект правоотношений не только тесно связан с субъектом права, но и фактически тож-

дественен ему, поскольку «невозможно быть субъектом права, не будучи субъектом правовых отношений и наоборот»⁷.

Группы гражданского общества, защищающие различные интересы, безусловно, должны быть признаны субъектами правоотношений: они могут прикладывать усилия для достижения своего интереса (иметь право быть выслушанными и услышанными), используя правомерные средства и методы; имеют право требовать от других участников совершения действий, направленных на удовлетворение заявленного ими интереса, могут требовать от государства защиты. Государство, в свою очередь, должно рассмотреть обращение групп гражданского общества, предпринять действия по разрешению спора, воздержаться от противоправных действий по отношению к данным группам, если деятельность этих групп не переходит пределов, установленных законодательством. Но обязанности государства по отношению к гражданскому обществу в целом гораздо шире: оно должно создать условия для развития гражданского общества и его эффективного функционирования. От осуществления комплекса этих прав и обязанностей зависит результативность данного правоотношения.

4. «Общественный интерес» как объект взаимодействия между государством и гражданским обществом.

Одним из главных объектов, на который в последнее время всё чаще направляется деятельность гражданского общества в лице его различных групп, – это общественный интерес, его артикулирование, продвижение и защита. «Общественный интерес» не равен «государственному интересу», хотя и не противопоставляется ему. Прежде всего, он понимается как расширение возможностей для социально незащищенных, малопредставленных, уязвимых, маргинализованных групп населения заявлять о своих правах, инициировать социальные реформы, принимать в них участие, закреплять достигнутые в результате реформ результаты⁸. Но он может состоять и в защите того, что «общественность» считает жизненно важным, и в противодействии тому, что она считает социальным злом. При этом группы гражданского общества всё чаще выступают не в защиту интересов своей группы, а в защиту чужого непротивоправного интереса – например, интересов грядущих поколений России при обращении с коллективными экологическими исками. Некоммерческие

организации в других странах имеют право выступать в защиту душевнобольных, несовершеннолетних, инвалидов – независимо от согласия их законных представителей – поскольку данные группы лиц не могут сами сформулировать свой интерес, не говоря уже о том, чтобы отстаивать его. Кто является в таком случае субъектом правоотношений: группы гражданского общества или недееспособные лица? А могут ли быть субъектом «будущие поколения»? А.В.Поляков считает, что в этом случае речь может идти о новом правовом объекте, по поводу которого реализуются права и обязанности других субъектов (возникает правовая коммуникация). Но философия неокантианства, которая призывает всегда рассматривать человека как цель, а не средство, как субъект, а не объект, ставит перед нами вопросы морального плана: а можем ли мы рассматривать недееспособных лиц (тех же душевнобольных) как объект, по поводу которого иные лица что-то решают?

5. Правовое состояние гражданского общества.

Использование понятия «правовое состояние» позволяет более полно и точно рассмотреть весь комплекс проблем, которые возникают при правовом анализе различных видов проявления и функционирования «гражданского общества», поскольку традиционное понятие «правоотношения» не учитывает специфики положения и функционирования гражданского общества как института и как субъекта права. Отдельного рассмотрения также требует осмысление «гражданского общества» как объекта правового регулирования со стороны государства.

¹ Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н.Топорнин. М.: Юристъ, 2001. С. 227.

² Общественный договор и гражданское общество. Лекция Александра Аузана. 11 января 2005 г., <http://www.polit.ru/lectures/2005/01/11/auzan.html>.

³ Там же.

⁴ Ромашов Р.А. Теория государства и права. СПб.: Питер, 2006. С. 165–166. (Серия «Краткий курс»).

⁵ Там же. С. 166.

⁶ Поляков А.В. Общая теория права. СПб: Юридический центр Пресс, 2003. С. 738.

⁷ Поляков А.В. Общая теория права. СПб: Юридический центр Пресс, 2003. С. 738

⁸ Правовая защита общественных интересов: работа общественных организаций при поддержке Фонда Форда. Международный опыт. М.: Юристъ, 2001. С. 11.

БОРЬБА МНЕНИЙ ВОКРУГ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ (СЕРЕДИНА 1850 – НАЧАЛО 1860-Х ГГ.)

А.В. Соснин,

*соискатель кафедры теории и истории государства и права
Уральской академии государственной службы*

В процессе своей эволюции гражданско-процессуальное законодательство пережило мощное воздействие двух крупных реформ российского законодательства: издание Полного собрания законов и Свода законов Российской империи, и введения судебных уставов 1864 года. Стремление удержать и подкрепить устои феодализма приводит к идее своеобразной феодальной законности, а тяготение закрепить существующие порядки приводит к идее систематизации законодательства.

К началу XIX в. неразбериха в законодательстве дошла до предела. В основу структуры было положено деление права на публичное и частное, идущее от западноевропейских буржуазных концепций, восходящих к римскому праву. Работая над Сводом, Сперанский изучил лучшие образцы западной кодификации – римский, французский, прусский, австрийский кодексы, но не скопировал их, а создал собственную оригинальную систему. С самого начала законодатель установил, что эта структура Свода должна оставаться неизменной, хотя бы менялось содержание отдельных законов. Этот принцип соблюдался на всем протяжении истории Свода, т.е. до Октябрьской революции, и только в 1885 г. к Своду был добавлен XVI том, содержащий процессуальное законодательство. Развитие гражданско-процессуального законодательства характеризовались тремя тенденциями: (1) оформлением системы российского права; (2) закреплении буржуазных правовых принципов; (3) обменом правовой информацией и влиянием на развитие российского права европейской социокультурной среды. В первой половине XIX в. была оформлена система российского права, дожившая в своей основе до последних дней Российской империи. Свод законов Российской империи – большое достижение юридической мысли. В недрах феодального строя растет и крепнет новая сила – буржуазные отношения.

Во второй половине XIX в. на содержание права России значительное влияние оказали буржуазные реформы, в него все больше проникают нормы буржуазного права и все большее влияние на него оказывают буржу-

азные правовые принципы. Основные источники права не изменились. Стремясь создать прежде всего эффективное законодательство о гражданском судопроизводстве, регулирующее порядок разрешения имущественных споров, обуславливалось желанием стабилизировать экономическую жизнь страны, находившуюся в кризисном состоянии. Оценивая связь гражданского – процессуального законодательства с экономическим упадком в стране, Д. Замятин писал: «Крайний упадок частного внутреннего кредита, а с тем вместе неудовлетворительное состояние у нас промышленных и торговых дел», рост цен на «предметы потребления произошли наиболее всего от недостатков нашего законодательства». К проекту гражданского судопроизводства Д.Н. Блудовым прилагалась объяснительная записка от 8 июня 1857 года. В ней впервые провозглашалась доктрина судебной реформы главы Второго отделения Собственной е.и.в. канцелярии, в котором готовились судебные преобразования.

Д.Н. Блудов критиковал судопроизводство. Он писал: «настоящее наше судопроизводство далеко не соответствует требованиям правосудия, и что некоторые и многие постановления, как будто с намерением в иное введенное, не только не способствует, но и препятствует быстрому и правильному течению дел и удовлетворительному его окончанию». Однако «хороший, по возможности, несложный порядок в сем судопроизводстве необходим и не только для пользы частных лиц, но и для поддержания общественного кредита для утверждения взаимных законных отношений... и, что еще важнее, для ускорения в народе ясных понятий о святости и нерушимости обязательств». Причины неудовлетворительного состояния судопроизводства Блудов видел в «отсутствии положительных о цели и порядке судопроизводства гражданских идей, а, следовательно, и начал, на коих оно должно быть основано» применение принципов розыскного процесса к судопроизводству по гражданским делам. Но как изменить гражданский процесс? «Мне кажется при начале моего труда, – продолжал автор, – что можно было улучшить гражданское судопроизводство посредством исправления

лишь некоторых отдельных постановлений. Но чем тщательнее я вникал в сущность... дела, рассматривая с разных сторон все неудобства нынешнего порядка гражданского судопроизводства, а с тем вместе и причины... имея при том в виду, что между всеми постановлениями о судопроизводстве существует естественная, неразрывная связь, — тем очевиднее и сильнее мне представлялось истина... что через частные изменения мы не только не достигнем желаемой, указанной нам цели, но едва ли даже, в некотором отношении, не удалимся от нее». Поэтому следует «устранить причины зла, то есть беспорядков, в самом их корне, а для сего необходимо принять другую совершенно отличную от настоящей систему, основанную на тех общих, непреложных началах, без коих не может быть правильного судопроизводства». Целесообразно ввести принципиальные изменения. Частные безрезультатны.

Блудов понимал необходимость принципиальных изменений законодательства, однако считал их преждевременными. Он писал: «Предполагаемые перемены должны быть заключены в указанных заранее пределах, которые преступить было бы... преждевременно», поскольку преобразование представляет «особенные трудности, требует и особой крайней осторожности». Согласно представленному проекту, стороны обязаны следить за ходом дела. Исковое прошение и ответ на него составлялись по строгой форме. Докладывал материалы дела член суда в присутствии сторон. Сокращалось движение дел по инстанциям. Дела, начатые в уездных судах, окончательно решались палатами. Для дел важных первой инстанцией являлась палата гражданского суда, а второй — Сенат. Введение новшеств возможно при улучшении состава судов. Для этого следует готовить «чиновников, способных и благонадежных во всех отношениях, дабы законы наши не были... мертвой буквою за недостатком исполнителей», — сделал вывод глава второго отделения. Знаменательно его высказывание «не должно терять его из вида, как может быть вредно даже и опасно для государства, если основательные юридические сведения будут более распространены в другом классе или разряде людей, нежели между лицами, употребляемыми правительством».

Блудов осветил ход работ по составлению проекта устава, судопроизводства в западной Европе, показал особенности развития гражданского судопроизводства в России. Однако он не решался ввести в законодательство, испытанное практикой западноевропейских стран: принципы устности, гласности, непосредственности, равенства сторон, учас-

тия адвоката и др. По сути его нововведения являлись робкими шагами в направлении указанных принципов. Это объяснялось, что вводить в начало известные западноевропейскому судопроизводству, следует осторожно и постепенно.

Для модернизации законодательства Блудов синтезировал «исторические начала» русского законодательства и элементы западноевропейского опыта. Об этом свидетельствовала и справка об источниках проекта гражданского законодательства, большинство которых взято из Свода законов Российской империи¹. Тем самым *демонстрировалась преемственность с отечественным правом*. При реформе права «нужна крайняя осторожность» создавая проект, следует иметь в виду как сделанное в отечестве нашем. В подтверждение сказанному император повелел начальнику второго отделения Д.Н. Блудову «общим тщательным обозрением форм нашего гражданского судопроизводства... стараться изыскать средства для исправления замеченных в нем недостатков». Вводя «новые или совершенствуя прежние начала судопроизводства, необходимо постоянно иметь в виду, чтобы новый этот порядок согласовался с образом управления, потребностями и гражданским положением государства, а также с потребностями, обычаями, привычками и степенью образованностью всего гражданского общества. Итак, при кодификации положений о гражданском судопроизводстве, кроме правил, указанных теорией, главным основным началом должны служить отечественные наши законы. Избегая, по возможности, всех чуждых начал нашего законодательства, мы только в крайней необходимости должны обращаться к пособию иностранных законов и только в том случае, когда прежние формы и обряды, по их неудобству и по злоупотреблениям, которым они подают поводы или содействуют, потребуют коренной перестройки»². В Москве это направление встречает постоянное и открытое порицание нередко поспешное и неосновательное. Оно выражается всеми высшими и низшими начальством и подчиненными, в кабинетах, клубах и особенно гостиных»³.

Обсуждение проекта гражданского судопроизводства предлагалось начать в Государственном совете осенью 1857 года. В это время громче заговорили о необходимости введения в отечественное судопроизводство и судопроизводство институтов по западноевропейскому образцу, в частности адвокатуры, гласности⁴. Судя по пометкам, ее внимательно читал Александр II князь П.Д. Долгоруков, перечислив в разделе 3 записки, специально

посвященной правосудию, пороки тайного и письменного судопроизводства России и определив его как «истинный омут взяток и плутней», сделал вывод: «русское правосудие не выйдет из грязи, доколе с него не снимут ярма письменных форм». Для этого «судопроизводство как уголовное, так и гражданское должно быть словесное, а не письменное», гласное и публичное для гражданского судопроизводства. Необходимо «учредить адвокатов на европейский обычай, адвокаты во всех образованных государствах признаны за необходимый элемент правильного и честного судопроизводства»⁵. Вопрос о гласности и адвокатуре становится в правительственных кругах и может возникнуть в государственном совете при обсуждении проекта, представляли дополнительное объяснение в том числе и глава второго отделения. Они предназначались лично для монарха и назывались «Всепопданейшая докладная записка по вопросу о проекте судопроизводства в России». Этот документ можно расценивать как удавшуюся попытку Д.Н. Блудова склонить царя на свою сторону.

Блудов, отстаивая доктрину постепенности развития законодательства, писал: «Можем ли мы одни, не дождаввшись распространения в нашем обществе яснейших понятий о праве и порядке, не будучи еще достаточно приготовленным к переходу от форм столь несовершенных нашего гражданского процесса к другому более сообразному со свойством для сего рода, вдруг и при неимении довольного числа благонадежных судей и поверенных дойти до того, к чему другие народы достигали постепенно постоянными несколькими столетиями продолжавшимися трудами?»⁶. В проекте гражданского судопроизводства и не упоминалось об адвокатах, но, по мнению Д.Н. Блудова, его «усовершенствования» позволяет «вместо нынешних частных поверенных» с низкой репутацией учредить «присяжных стряпчих из лиц, имеющих для того качества», т.е. создать переходный к адвокатуре институт. С внесением в Государственный совет проекта по сути и начинается история судебной реформы России неразрывно связанная с крестьянским вопросом. Обсуждение проекта гражданского судопроизводства окончательно определило направления во взглядах на принципы судебных преобразований, став импульсом интенсивной подготовки законодательства о суде и правосудии.

Цитируя Д.Н. Блудова о необходимости определения для законодательных работ «непреложных начал», без которых «не может быть правильного судопроизводства гражданского», Д.А.Оболенский высказал своё мнение:

«Для осуществления сего убеждения» следовало «идти двумя путями»: или взять целиком начало процесса *французского или прусского, или английского, или других держав*, или путем *теории дойти до создания новых, неведомых еще начал* и на них основать новый, самостоятельный и оригинальный порядок судопроизводства. Ни тот ни другой способ не избран 2 отделением. Отстаивая гласность и публичность судопроизводства, глава комиссариатского департамента саркастически замечал, что эти принципы в проекте заменены обязанностью докладывать дело в заседании не секретарем, а членом суда, расширить состав суда до трех членов. Обойти вопрос о доказательствах, заключает автор, можно «только при нежелании касаться до коренных изменений существующего порядка. Иначе нельзя было не прийти к убеждению о необходимости заменить письменный процесс словесным судопроизведением», ввести иные принципы состязательного судопроизводства. Резюмируя сказанное можно прийти к выводу: «Внесенный на рассмотрение Государственного совета проект, по отсутствию тех неперемных начал, без которых не может быть правильного судопроизводства, не удовлетворяет вовсе современной потребности и потому должен быть изменен как в начале своих, так и во всех подробностях. Как очевидно и то, что введение нового порядка судопроизводства не только не принесет ожидаемой пользы, но, напротив произведет существенный вред тем, что, не касаясь важных улучшений, он изменяет в подробностях существующий порядок, к которому привыкли и который, подкрепленный обычаем, утвердился в понятии и сознании народа». В целях улучшения правосудия Д.А. Оболенский предлагал отвергнуть проект гражданского судопроизводства Д.Н. Блудова и ввести проект судопроизводства и судостройства царства Польского в России с небольшими изменениями⁷. Суть этого законопроекта состояла в следующем:

а) учредить гминные, сельские и городские суды с правом решать маловажные гражданские и уголовные дела окончательно или в первой инстанции;

б) ввести уездные суды, рассматривавшие дела гражданские и уголовные; палаты гражданских и уголовных дел;

в) создать сенат, как третью инстанцию для наиболее важных дел и как суд кассационный для окончательных решений.

Провести принцип гласности в деятельности судов, двух инстанционный порядок разрешения дел⁸. В тоже время у направления, предьявляемого Оболенским, не сложилась

программа судебной реформы. Понимая, что проект гражданского судопроизводства может потерпеть фиаско, Блудов «в защиту своего проекта написал оправдание и сам заставил написать подробный ответ одному из помощников статс-секретаря Государственного совета»⁹. В «оправдании» Д.Н. Блудов привел по сути те же аргументы в защиту проекта, что и в объяснительной записке¹⁰.

Направление законодательных работ Д.А. Оболенского С.И. Зарудный расценивал как «путь превратный... Средства – противные начала науки – потому что ни одна наука не отрицает самобытности жизни государства и не поставит раболопного подражания иноземному началу наряду с последовательным развитием законодательства на основании исторических данных». Этими средствами являлись «публичность и адвокатура в обширном смысле». Затем рассматривалось начало гласности и начало введения адвокатуры, доказывая невозможность введения институтов в России, поскольку гласность предполагает устность судопроизводства, уменьшение числа судебных инстанций и расширение круга действий судов первой степени, введение процесса состязательного, разделения власти судебной и исполнительной. «Словесное судопроизводство, – утверждал С.И. Зарудный, – по неумолимости сказанного слова, по невозможности строгой ревизии, необходимо открывает широкое поле для произвола судьи и потому... должно быть ограничено, с одной стороны, известными условиями письменности, а с другой – присутствием публики, беспристрастной к личностям и имеющей полное уважение к законам своего отечества»¹¹. Для гласности нужно всеобщее уважение к закону и презрение к произволу. «Как в стройном механизме паровой машины другой системы и конструкции, лишает весь механизм силы»¹², так точно и в деле законодательства одни отдельные правила и образы состязательного процесса среди начал и обрядов следственного процесса лишаются смысла и значения»¹³. Странники другого полагали, что начала, известные западноевропейскому правосудию, достояние «общечеловеческое», избежать введения которого, желая утверждения законности в России, невозможно¹⁴. Борьба направлений за сущность судебной реформы явилась частью борьбы, разогревшейся в это время за судьбы преобразований в России вообще, острейшей полемики между славянофилами и западниками. Осознание целей и методов реформ явилась необходимым залогом для успешного их проведения. Лучшим доказательством того, что данное положение загромула многих за

живое, служит то, что многие начали серьезно заниматься этими вопросами. От многих неизвестных Д.А. Оболенский получил множество откликов по этому поводу¹⁵. Выяснившиеся при оценке внесенного в Государственный совет проекта разногласия отражали течения в среде российской бюрократии в подходе к судебной реформе, социально-экономической основой которой явились развивающиеся капиталистические отношения и отжившие феодально-крепостнические.

Существовало *третье направление* во взглядах на судебную реформу. К проекту гражданского судопроизводства Д.Н. Блудов приложил проект закона об исполнении судебных решений, по которому реализация судебных решений возлагалась на состоящих при судах специальных судебных приставов. В объяснительной к нему записке говорилось: «Во всех законодательствах иностранных сверх судопроизводства общего, так называемого сокращенного порядка, предназначенные для дел маловажных, или требующих скорого решения, дабы через то предупредить излишние расходы и значительные убытки, коим могли бы подвергнуться спорящиеся стороны от замедления в ходе их дела, если бы иное было произведено обыкновенным порядком»¹⁶. Необходимо было ускорить разрешение дел. Без изменения принципов инквизиционного судопроизводства рассчитывалось на оперативность разрешения дел оказалось невозможно. Соединенные департаменты поддерживали предложение о сокращении до двух судебных инстанций, поскольку «установление одного ревизионного суда составляет необходимое условие всякого правильного судопроизводства, принятое ныне почти во всех европейских державах. Допущение двух или трех ревизионных судов... вредно», потому что «право тяжущихся обжаловать решение должно иметь свои пределы... Между тем самое существование нескольких инстанций ревизионных судов имеет вообще последствием неполноту дела в низших судах: ибо тяжущиеся, ожидая рассмотрения дела в высших судах, не только не заботятся о надлежащем его объяснении в первой степени и о пополнении всеми доказательствами», но и стремятся скрыть их от противной стороны и суда. Иначе множественность судебных инстанций остается «непреодолимым препятствием к ускорению хода дел». Однако его введение могло привести к цепной реакции и изменению других процессуальных институтов. Уничтожение палат повлекло бы за собою ослабление централизации судебного управления в губернии, вызвало бы недовольство на местах. Об упразднении

сената «не может быть и речи». Решено было «удержать все... судебные учреждения в установленной законом постепенности, определить круг действий каждого из них соответствует цене и многосложности дела таким образом, чтобы каждое дело было рассмотрено в существе только в двух судебных инстанциях». Малоценные дела «должны были решаться в качестве суда второй степени окончательно»¹⁷. Изменение частных сторон судопроизводства не могло дать ощутимых результатов. В то же время их обсуждение продемонстрировало взаимосвязь судебно-процессуальных институтов: модернизация одного неизбежно вела к изменению другого.

Для этого требовалась юридическая помощь адвокатов. Признание необходимости адвокатуры связывалось с введением в гражданское судопроизводство элементов состязательного процесса, предполагавшего активность сторон. Институт именовался не адвокатурой, а «поверенных или стряпчих только с присвоением слов присяжных, как людей, коих благонадежность в некоторой мере признается правительством»¹⁸. Они состояли при палатах и уездных судах. Назначались из лиц с высшим образованием министром юстиции по представлению начальников губерний и председателей палат. Надзор за присяжными осуществлял председатель суда, при котором они состояли, и губернский прокурор. Высшее наблюдение вверялось министру юстиции¹⁹. Присяжные были лишены самостоятельности, однако факт признания адвокатуры в России положителен. Ни в одной стране не было такого обилия законов, как в царской России, но вместе с тем законности в России в то время не было. Предъявление иска и вызов на суд проходило на основании исковой просьбы, приносимая мировому судье, которая может быть письменная или словесная. Словесная просьба, заносилась мировому судье в книгу, прочитывается истцу и подписывается им. Повестки доставлялись вызываемым лицам через рассыльного, состоящего при мировом судье, или через полицию, или же через местное волостное или сельское начальство. Слушание дела заключалось в следующем. Производится доклад дела, и словесное состязание тяжущихся происходит в открытом заседании суда. Распоряжение о том всегда объявляется публично и записывается в журнал заседания. Судебное заседа-

ние может происходить при закрытых дверях (ст. 324–326 УГС)²⁰.

Итак, середина XIX в. стала периодом поиска модели реформирования системы гражданско-процессуального законодательства, что привело к новому этапу систематизации законодательства и созданию Устава гражданского судопроизводства 1864 г. Изучение данных процессов весьма показательно и показывает взаимосвязь экономики, политики и права в процессе реформ середины XIX в.

¹ Проект устава судопроизводства гражданского // Общая объяснительная записка к проекту устава судопроизводства гражданского СПб. 1864. Т. 2, 1. С. 9.

² ОР РГБ. Ф. 290, д. 11-2, л. 1 об, 3 об – 4.

³ К.Н. Лебедев Записки // Русский архив. 1888. № 3 С. 484

⁴ Русский вестник. 1857. Сент. Кн.1. С. 152

⁵ ЦГА С-Пб, ф. 728, оп. 1, д. 2517, л. 21.

⁶ ЦГА С-Пб, ф. 722, оп. 1, д. 455, л. 7 об.

⁷ ЦГА С-Пб., ф. 722. л. 3 об., 10 об., 13 об., 14, 15, 16 об., 9 об., 18.

⁸ М.П. Соловьев Судебная реформа в царстве Польском // Русский вестник 1875. Т. 117. с. 222.

⁹ Д.А. Оболенский Записки. СПб. 1864. Т. 2 С. 107.

¹⁰ ЦГА С-Пб, ф. 722, оп. 1, д. 460, л. 3 – 26.

¹¹ РГИА, л. 16 об., 18 об., 26 – 27, 20 об., 29.

¹² ЦГА С-Пб, ф. 722, оп. 1, д. 460, л. 44 об.

¹³ ОР ГПБ, ф. 208, д. 294, л. 18

¹⁴ П.А. Безобразов Аристократия и интересы дворянства // Русский вестник. 1859. т. 23. С. 48.

¹⁵ Д.А. Оболенский Записки. СПб. 1864. Т. 2. С. 107

¹⁶ Объяснительная записка к проекту положения о производстве гражданским порядком сокращенным. // Общая объяснительная записка к проекту устава судопроизводства гражданского СПб. 1864 т. 2. С. 3

¹⁷ Журнал соединенных департаментов законов и гражданского по проектам устава судопроизводства гражданского о сокращенном порядке и об исполнении решений. // Общая объяснительная записка к проекту устава судопроизводства гражданского. СПб. 1864 С. 9

¹⁸ Объяснительная записка к проекту постановления о присяжных стряпчих. С. 13 // Общая объяснительная записка к проекту устава судопроизводства гражданского. СПб. 1864 Т. 9

¹⁹ Проект постановления о присяжных стряпчих // Общая объяснительная записка к проекту устава судопроизводства гражданского. СПб. 1864 Т. 4

²⁰ Устав гражданского судопроизводства 1864 г. СПб. 1864.

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ: ИСТОРИЯ И СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ

Л.В. Сотникова,

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ЮУрГУ

Жилищная проблема для нашей страны – одна из наиболее острых и массовых. Право на жилище является, на сегодняшний день, пожалуй, одним из самых декларативных социально-экономических прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации¹.

Впервые право граждан на жилище было закреплено в Конституции (Основном Законе) СССР 1977 года (ст.44)². Вскоре советская пропагандистская машина объявила право на жилище, «для которого создана надежная материальная база»³, величайшим завоеванием социалистического строя. Нередки были восторженные комментарии отдельных ученых, о том, что право на жилище представляет собой реальную и гарантированную возможность удовлетворения жилищных потребностей граждан. В жилищной сфере царил обстановка эйфории. Страна принимала рапорты об успехах в области жилищного строительства, темпы которого не имели прецедента в истории. Так, в материалах XXV съезда КПСС отмечалось, что в период с 1956 по 1976 гг. в СССР было построено свыше 2 миллиардов квадратных метров жилья и это позволило перейти к распределению вновь вводимой жилой площади по принципу: квартиру – одной семье⁴. Для сравнения за 70 лет советской власти в СССР было всего построено 3,5 млрд. кв. м. жилья⁵.

Но реальность была не столь радужна. Люди продолжали жить в бараках, подвальных помещениях, полуразрушенных строениях, «временках», «коммуналках». Граждане, десятки лет, формально числясь в очередях, не могли улучшить свои жилищные условия. Так, в 1988 году 37–40 млн человек, то есть 14 % населения Советского Союза считались нуждающимися в улучшении жилищных условий (это лица, которые имели обеспеченность жильем менее 5 кв. м на человека), еще для 57 млн. человек эта цифра составляла от 5,1 кв. м до 7 кв. м на человека)⁶.

Разрыв между декларациями и фактическим положением дел в сфере обеспечения граждан жильем был огромен.

Распад Советского Союза вызвал небывалые кризисные явления во всех областях общественной жизни. В период 1992–1995 гг. жилищное строительство в России практически прекратилось. У страны не было денег.

Кроме того, стало ясно, что в условиях перехода к рыночным отношениям государство просто не в состоянии гарантировать обеспечение всех своих граждан бесплатным жильем.

Нельзя сказать, что государством вообще ничего не делалось в жилищной сфере, но положение дел лучше не становилось. 2005 год принес российскому обществу новое понятие: «национальный проект», которое было встречено далеко не однозначно. Так, одни восприняли попытки комплексной реформы социальной сферы (жилищной, здравоохранения, образования) и сельского хозяйства как очередную порцию популизма перед предстоящими выборами, другие видят в них катализатор, позволяющий ускорить модернизацию данной области, так как «проблемная социальная сфера ... способна существенным образом тормозить социальное развитие государства»⁷.

Жилище относится к тем естественным потребностям человека, без удовлетворения которых его существование нельзя называть человеческим. Человек не может жить без еды, одежды, медицинского ухода и жилища. Данные положения нашли свое отражение в международных документах. В частности, Всеобщая декларация прав человека, принятая Организацией Объединенных Наций в ст. 25 закрепляет, что каждый имеет право на такой жизненный уровень, включая одежду, жилище, медицинский уход и такое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи⁸. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах обязывает государств – участников принимать все меры для обеспечения осуществления права каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий в себя достаточное питание, одежду и жилище, а также на непрерывное улучшение жизни (ст. 11)⁹.

Конституция Российской Федерации провозгласила право каждого на жилище (ст. 40). Слово «каждый» означает, что данное право гарантируется российским государством любому физическому лицу, законно находящемуся на территории России вне зависимости от гражданства. Однако, в научной и учебной литературе, право на жилище рассматривает-

ся с точки зрения субъективного права россия, без учета особенностей его содержания и реализации для иностранных граждан. Представляется, что такой подход к определению субъектов рассматриваемого права противоречит ст. 17 Конституции Российской Федерации (признание и гарантированность в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права), и ст. 19 Конституции Российской Федерации (равенство всех перед законом и судом).

Содержание права на жилище эволюционировало вместе с развитием государства. Так, Конституция СССР 1977 г. обязывала государство обеспечить жильем всех граждан и данная обязанность базировалась на том, что львиную долю жилищного фонда занимал государственный и общественный сектор. Государство содействовало кооперативному и индивидуальному строительству, но его удельный вес был весьма невелик. Основной задачей было справедливо распределить под общественным контролем построенную жилую площадь, а также обеспечить невысокую плату за квартиру и коммунальные услуги.

Конституция Российской Федерации 1993 г., по иному подходит к решению жилищной проблемы своих граждан. Сохраняя положение, что каждый имеет право на жилище, она, тем не менее, гарантирует, в узком смысле «крышу над головой»¹⁰. Круг лиц, имеющих право получить жилье бесплатно или за доступную плату, ограничивается малоимущими и иными указанными в законе гражданами. Государство же в соответствии с ч. 2 ст. 40, в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления, поощряет жилищное строительство и создает условия для осуществления права на жилище.

Таким образом, удовлетворение жилищных потребностей, по большому счету, стало личным делом граждан. В принципе, такой подход к решению жилищной проблемы оправдан. Гражданин, у которого есть возможности и способности заработать себе на жилье, безусловно, и должен это делать сам. Государство должно взять на себя заботу об обеспечении жильем малообеспеченных, социально – незащищенных категорий своих граждан.

Следует отметить, что институт «права на жилище» еще задолго до своего конституционного закрепления активно развивался в научной литературе.

Так, в 60-х годах XX в. вопросы содержания права на жилище исследовались В.П. Грибановым, А.Ю. Кабалкиным, В.Ф. Чигиром и другими. Большинство ученых данного пе-

риода отождествляли понятия «право на жилище» и «право на жилую площадь». Следует отметить, что термин «право на жилую площадь» был впервые введен в научный оборот в 1940 г. С. И. Асканазием, который понимал под ним особый гражданско-правовой институт¹¹.

В. П. Грибанов и А. Ю. Кабалкин определяли, что право на жилье – это право гражданина, нуждающегося в жилье, на удовлетворение его жилищных нужд¹².

Современное понимание права на жилище значительно шире понятия «право на жилое помещение». Так, В. П. Скрипко считает, что конституционное право на жилище – это гарантированная для каждого гражданина Российской Федерации возможность быть обеспеченным постоянным жильем, а также юридическая возможность стабильного пользования имеющимся у гражданина жилым помещением, его неприкосновенность, недопущение произвольного лишения жилища, а также вероятность улучшения жилищных условий путем приобретения другого жилья¹³. А. Н. Кичихин, И. Б. Марткович, Н. А. Щербакова включают в содержание права на жилище право на неприкосновенность жилища, а также право граждан Российской Федерации на свободу выбора места жительства¹⁴.

Е. В. Богданов в содержание конституционного права на жилище включает правомочия граждан: право пользования имеющимся жилым помещением; право на получение в установленном порядке жилого помещения в домах государственного и муниципального фондов и право на удовлетворение жилищной потребности путем приобретения жилого помещения в собственность по гражданско-правовым сделкам или в результате участия в жилищном строительстве¹⁵.

Огромный вклад в развитие учения о праве граждан на жилище внес П. И. Седугин, который сводил право на жилище к шести основным юридическим возможностям, «вытекающим из содержания ст. 40 Конституции Российской Федерации:

1) возможность стабильного пользования занимаемым жилым помещением в домах государственного, муниципального и других жилищных фондов;

2) возможность улучшения своих жилищных условий, получения другого жилого помещения разными способами: малоимущими лицами, иными указанными в законе гражданами, нуждающимися в жилище, – путем получения жилья бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального или иного жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами; другими

лицами – путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных денежных средств с привлечением денежных субсидий государства и кредитов банка;

3) возможность использования жилого помещения не только для проживания гражданина – собственника этого помещения и членов его семьи, но и путем передачи жилого помещения для проживания другим гражданам на основании договора (коммерческого найма и др.);

4) обеспечение для жителей жилых домов (жилых помещений) здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека;

5) большое значение имеет положение ст. 40 Конституции Российской Федерации о недопустимости произвольно лишать граждан права;

6) с конституционным правом на жилище тесно и непосредственно связаны и такие нормы Конституции Российской Федерации, которые предусматривают неприкосновенность жилища и защиту от проникновения в него других лиц помимо воли проживающих в нем (ст. 25), неприкосновенность частной жизни (ст. 23), право на судебную защиту (ст. 46) и др.¹⁶.

Анализ существующих теоретических взглядов на содержание права граждан на жилище, с учетом положений нового Жилищного кодекса Российской Федерации¹⁷ позволяет сделать вывод о возможности его понимания в узком (гражданско-правовом смысле) и широком (конституционно-правовом) смыслах.

Так, в узком смысле (гражданско-правовой аспект) право граждан на жилище может рассматриваться как право на конкретное, уже имеющееся у человека помещение, и недопустимость его произвольного лишения.

В широком смысле (конституционно-правовой аспект) право граждан на жилище – это принадлежащее каждому от рождения неотчуждаемое право, включающее в себя гарантированные государством:

1) возможность быть обеспеченным жилищем, пригодным для постоянного проживания;

2) возможность удовлетворения жилищных потребностей;

3) право на неприкосновенность жилища и недопустимость его произвольного лишения;

4) право на безопасность жилища;

5) право на свободное передвижение, выбор места жительства и места пребывания;

6) право на беспрепятственное осуществление принадлежащих гражданину жилищных прав.

Анализ содержательной стороны права на жилище невозможен без четкого понимания термина «жилище». Ни Конституция Российской Федерации, ни отраслевые нормативные правовые акты, в том числе и Жилищный кодекс Российской Федерации, не содержат данного определения, что нельзя отнести к положительным моментам. Таким образом, Конституция Российской Федерации провозглашает право на некое благо, объект, легального определения которому нет. Гражданское и жилищное законодательство в основном используют понятие «жилое помещение».

Проанализируем, как соотносятся между собой конституционное понятие «жилище» и понятие «жилое помещение». В литературе по этому поводу существует две точки зрения.

Первая: конституционное понятие «жилище» шире понятия «жилое помещение». Под жилищем понимается не только помещение, специально предназначенное для постоянного проживания граждан, но и подвалы, чердаки, пристройки, надворные постройки хозяйственного назначения, комнаты в гостинице, санатории, дома отдыха, отдельные палаты в больнице, палатки, охотничьи или садовые домики. К жилищу в правовом отношении приравниваются: транспортные средства, находящиеся в частной собственности или только во владении и пользовании граждан; личные гаражи независимо от места их расположения; отдельное купе в поезде или отдельная каюта на корабле. Под понятие «жилище» также подпадают служебные помещения, временно приспособленные для жилья¹⁸.

Вторая: понятие «жилище» фактически отождествляется с понятием «жилое помещение», причем жилым признается помещение, специально предназначенное для постоянного проживания людей. П. И. Седугин отмечает, что «термин жилище означает обычно особое сооружение или помещение, специально предназначенное для проживания людей: жилой дом, квартира, комната, другое жилое помещение, вместе с соответствующей вспомогательной площадью (кухня, коридор, ванная комната, прихожая и т. п.)¹⁹».

В.Н. Литовкин, характеризуя жилище как место жительства гражданина, представляющее собой специальное сооружение, отвечающее этому назначению в той или иной мере, выделяет следующие его характеристики: 1) жилище как сооружение, представляет собой категорию целевого использования, которое заложено уже на стадии проектирования, то есть до начала строительства; 2) необ-

ходимость длительного проживания определяет потребительские свойства жилища: всепогодность сооружения, его постоянство, его недвижимость, а также обязательный стандарт санитарных и технических условий, применительно к условиям местности²⁰.

Если обратиться к словарному значению рассматриваемого понятия, то под жилищем (жилем, жилым) понимается место, где живут люди, где они поселились (дом, изба, комната и т. д.)²¹. Таким образом, понятие «жилище» неразрывно связано с местом постоянного проживания человека, то есть с местом его жительства.

Под местом жительства гражданина понимается место, где он постоянно или преимущественно проживает (ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации²², далее по тексту ГК РФ). Данная норма конкретизируется Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», ст. 2 которого содержит перечень мест, признаваемых местом жительства граждан²³. Однако, помимо жилых помещений, данный закон к месту жительства относит гостиницы-приюты, специальные дома для одиноких престарелых, ветеранов, инвалидов, что нельзя признать верным. Данные помещения вряд ли можно назвать жилищем человека, так как специализированные учреждения, выполняют в отношении определенных категорий граждан скорее социальные функции, пребывание человека в них должно носить временный характер.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что под жилищем следует понимать не всякое место, где живут люди, а только то, где они живут постоянно и которое специально предназначено для постоянного проживания. Именно функциональное предназначение помещения уже с момента строительства является одним из главных критериев разделения помещений на жилые и нежилые. Функциональное предназначение строящегося здания должно задаваться уже на этапе проектирования. По окончании строительства здания, застройщик получает технический паспорт помещения, а сведения об объекте вносятся в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с указанием на то, к какой категории относится помещение: к жилому или нежилому. Жилищный кодекс Российской Федерации при характеристике жилого помещения как объекта жилищных

прав (ст. 15) подчеркивает, что жилое помещение – это недвижимое имущество.

Таким образом, жилище можно определить как недвижимость – жилое здание (индивидуальный или многоквартирный жилой дом) или его часть (квартира, комната), специально предназначенные для постоянного проживания человека и отвечающие установленным нормативными правовыми актами требованиям.

Представляется, что иной подход к пониманию рассматриваемого объекта может с одной стороны создать ситуации необходимости защиты конституционного права на жилище, не являющегося жилым помещением, с другой стороны он дает возможность государству в очередной раз слукавить перед своими гражданами. Если понимать под жилищем палатки, садовые домики, подвалы, чердаки и т. п., то реализация ст. 40 Конституции Российской Федерации не вызовет никаких затруднений. Как пишет В. И. Иванов: «Чум, яранга, цыганская кибитка, шалаш, пещера... издавна служили человеку жилищем»²⁴. Этот перечень можно продолжить. Человек может жить в землянке, сарае, гараже, на вокзале и в колодце (армия лиц без определенного места жительства на сегодняшний день такова, что появились предложения законодательно закрепить статус «бомжа»)²⁵. Такой подход порождает понимание жилища не только как вида помещения, но и как «определенного места на конкретной территории, имеющего адресно-географические координаты»²⁶, что вообще «размывает» смысл рассматриваемого понятия.

¹ Конституция Российской Федерации 1993 г.: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993 г. 25 декабря.

² Конституция (Основной Закон) СССР 1977 г.: принята внеочередной седьмой Сессией Верховного Совета СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

³ Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. Т. 6. М., 1978. С. 633.

⁴ Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976. С. 114.

⁵ Кичихин А. Н., Маргкович И. Б., Шербакова И. А. Жилищные права: пользование и собственность / Под ред. И. Б. Маргковича. М.: ЮРИСТЪ, 1997. С. 16.

⁶ Жилище 2000. В 3 ч. Ч. 2. Социально-демографические проблемы / Сост. Р. Х. Исеева; Под ред. Е. П. Федеорова. М.: Стройздат, 1989. С. 3 5.

⁷ Левицкая А. Ю. национальные проекты: от идеи к практике ее реализации // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 3–6.

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

- ⁸ Всеобщая декларация прав человека: утверждена и провозглашена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 декабря.
- ⁹ Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах: принята организацией Объединенных Наций 19 декабря 1966 г. Рагифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
- ¹⁰ Лейбло Ю. И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К. А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина / Под ред. К. А. Экштайна М.: «Издательство ЭКОМ», 2000. С. 268.
- ¹¹ Асканазий С.И. Советское жилищное право. М., 1940. С. 62.
- ¹² Грибанов В.П., Кабалкин А.Ю. Жилищные права советских граждан. М., 1964. С. 18–19.
- ¹³ Скрипко В.Р. Право граждан Российской Федерации на жилище // Государство и право. 1996. №2. С. 29.
- ¹⁴ Кичихин А. Н., Марткович И. Б., Шербаклова Н. А. Жилищные права: пользование и собственность / Под ред. И. Б. Мартковича. М., «ЮРИСТЪ».– 1997. С. 20–30.
- ¹⁵ Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 25.
- ¹⁶ Седугин П. И. Жилищное право. Учебник. М.: НОРМА ИНФРА М. 1998. С. 19–20.
- ¹⁷ Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188 ФЗ // Российская газета. 2005. 12 января.
- ¹⁸ Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994 г. С. 161–162; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Генерального прокурора Российской Федерации, профессора Ю.И. Скуратова и Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева. М.: Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1996 С. 346
- ¹⁹ Седугин П. И. Жилищное право: Учебник для вузов. М.: НОРМА ИНФРА.– 1998. С. 16.
- ²⁰ Литовкин В. Н. Право собственности и другие вещные права на жилище // Жилищное право. 2001. № 1. С. 33–35.
- ²¹ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка в 4 тт. Т. 1. СПб.: Диамант, 1996. С.542.
- ²² Собрание законодательства Российской Федерации 1994. № 32. Ст. 3301.
- ²³ Российская газета. 1993. 10 авг.
- ²⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп и переб. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. С. 283.
- ²⁵ Школяренко Е. А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 63–70.
- ²⁶ Иванов В. И. Комментарий к статье 40 Конституции Российской Федерации / Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В. Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002. С. 283.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

В.В. Талянин,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры организации кадровой и воспитательной работы в ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России

Преобразования последних лет в России со всей остротой ставят вопросы о новой роли права, об обновлении и развитии законодательной системы России. Изменения в государственно-правовой и других сферах общественной жизни оказывают прямое влияние на подходы к пониманию права и, конечно же, законодательства. Нельзя не согласиться с профессором Ю.А. Тихомировым, который утверждает: «Без решения этих важных вопросов нельзя обеспечить проведение экономической и других реформ, приостановить рост правонарушений, успешно формировать правовое государство»¹.

Требуется современная научная концепция, позволяющая предвидеть динамику развития современного российского законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, позволяющая определить приоритетные законы на ближайшую перспективу, последовательность принятия иных законов, исходя из интересов граждан и государства, потребностей экономики, социальной и политической сфер.

Одной из проблем современного периода является проблема четкого определения понятия законодательства, которое неоднозначно в теории права и создает практические трудности в процессе правотворчества, правоприменения и систематизации нормативных правовых актов.

По мнению профессора Ю.А. Тихомирова, следует отказаться от широкой трактовки законодательства и рассматривать его в более узком смысле – как упорядоченную совокупность собственно законов².

Термин «законодательство» относится к специальным юридическим терминам и должен точно и недвусмысленно отражать содержание обозначаемых им понятий, в противном случае широкая трактовка законодательства будет удобна для различных органов государственного управления, и может быть использована как легальное средство «размывания» закона, подмены его подзаконными актами. Важно подчеркнуть, что законодательство представляет собой не просто совокупность законов, а их систему, тем более что в настоящее время система

законодательства, многими учеными-юристами рассматривается в качестве самостоятельной категории.

За последние годы законодательство Российской Федерации существенно обновилось. Некоторые его отрасли создаются заново. Закон постепенно занимает ведущее положение в правовом регулировании. Однако стремительный темп законотворчества породил ряд острых проблем.

Действующее законодательство России не является системным, оно хаотично. Здесь не всегда согласованно действуют акты бывшего СССР, Российской Федерации и международно-правовые. По-прежнему «сталкиваются» акты разного уровня – законы, акты Президента, Правительства, субъектов Федерации. Велико число ведомственных актов. В то же время имеются законы, регулирующие мелкие, незначительные вопросы, которые целесообразно решать подзаконными актами. Много коллизий возникает между законами Федерации и ее субъектов.

Не обеспечивается строгое соблюдение принципов построения системы права, что ведет к нарушению «внутренней логики» отраслей законодательства. Большое число противоречий, несогласованностей внутри единой системы российского законодательства даже при регулировании однородных вопросов снижает его эффективность и авторитет.

Принятые законы нацелены в основном на преобразования, на реформы, на введение новых правовых решений. С точки зрения объекта регулирования, они группировались в рамках крупных сфер, способствуя решению актуальных Экономических, социальных и политических задач. Не всегда, правда, законы выступали в качестве эффективного средства их решения, поскольку многочисленные целевые программы на уровне Федерации и ее субъектов подчас «обходились» без них. Да и слабая ориентация на последовательную реализацию законов, как и прежде, снижает конечный эффект.

Системный и аналитический подход к состоянию российского законодательства и тенденциям его развития в целом, а также

его отдельных отраслей, подотраслей и институтов требует комплексной, а не одностронней оценки и прогнозов. Это значит, что концепции отраслей законодательства должны обрисовать «вариантную картину» их развития, в тесной связи с тенденциями развития российского законодательства и в контексте социально-экономического и политического развития страны.

Системное видение законодательства способствует его планомерному и целенаправленному развитию и эффективности регулирования общественных отношений. Нарушение или недооценка системных основ законодательства пагубно отражается на уровне как отраслевого, так и комплексного правового регулирования. Развитие законодательства не сводится к быстрому увеличению его массива, хотя в последние годы в условиях бума законотворчества сформировался именно такой тип правопонимания.

Законодательство трактуется скорее как процесс законотворчества, когда все – и депутаты, и ученые, и специалисты, и руководители – одержимы идеей подготовки и принятия законов. Сам факт их принятия стал рассматриваться как синоним эффективности законодательства.

Плохо реализуемое законодательство превращается в «библиотеку законов», которой никто не пользуется. Неисполнение и нарушение законов стало трагедией нашего государства. Законодательство должно быть доступным, действующим и развивающимся, открытым для понимания и использования всеми гражданами и юридическими лицами, что требует научного обеспечения и планомерности развития³.

Множество конкретных проявлений действия тех или иных законодательных актов далеко не всегда дает представление о состоянии законодательства в целом. Каково оно по своему составу, доступна ли информация о нем, как реализуются различные законы и их нормы? Поэтому оправданно использовать понятие «состояние законодательства», которое можно оценить с помощью ряда показателей, к ним относятся:

- мера отражения конституционных принципов;
- наличие базовых законов;
- равномерность развития отраслей законодательства;
- соответствие принципам и нормам международного права;
- адекватность решаемым задачам экономического, социального и политического развития, обеспечения прав граждан;

- открытость и доступность;
- уменьшение правонарушений.

Действие различных факторов ведет к изменениям в законодательстве (крупным, частым и т.п.) и, в конечном счете, к новому состоянию законодательства, что требует определить новые этапы его развития и применения.

Современное российское законодательство можно характеризовать следующим образом:

- оно представляет собой целостную законодательную систему со своими задачами, принципами, взаимосвязанными составными элементами и является основной частью правовой системы Российской Федерации), о понятие содержится в п. 4 ст. 15 Конституции РФ);

- установлены официальная классификация законов и их соотношение между собой, процедуры предотвращения и преодоления юридических коллизий;

- определены субъекты законодательной компетенции на уровне Федерации и ее субъектов;

- регламентирован законодательный процесс;

- проводится структуризация законодательного массива и его членение на отрасли, подотрасли, институты, нормативные массивы;

- российское законодательство является действующим и применяемым.

Быстро изменить понятие законодательства до понимания его как системы только законов сложно. Необходимо постепенно развивая и совершенствуя систему законодательства учитывать пусть медленный, но реальный переход к правовому регулированию важнейших сфер общественной жизни именно законами. В правовой системе, где основным источником права выступает Закон – это объективная потребность.

И последнее, в условиях федеративного устройства нашего государства его законодательная система, безусловно, имеет два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации. Эти уровни законодательства должны быть органично взаимосвязаны, а попытки их изолированного развития будут нарушать конституционное единство правовой системы и законодательства современной России.

¹ Концепции развития российского законодательства. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Изд. ИГиСП, 1998, С. 5–22.

² Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, М., 1994, С. 33.

³ Тихомиров Ю.А. Действие закона. М.: Известия. 1992.

К ВОПРОСУ О СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ КАК ИСТОЧНИКЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

И.А. Талянина,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета

В юридической литературе исследовательский потенциал в последние годы переключился на некоторые виды источников права, статус которых находится в стадии реформирования. Активно обсуждается в частности проблема признания судебной практики в качестве источника права.

В учебниках по теории права судебная практика, как правило, в качестве источника права не называется. Кроме того, в действующей Конституции Российской Федерации и ряде других действующих нормативных правовых актов, где намечены основные характеристики источников права Российской Федерации и нашли закрепление множественность источников права, наличие между ними различных вариантов связей и взаимоотношений, судебная практика как источник права также не определена.

Однако российская правовая действительность последних лет ознаменовалась крупнейшими изменениями, из которых весьма значимым следует признать изменение отношения к суду. Возведен на конституционный уровень принцип разделения властей, определяющий судебную ветвь власти как самостоятельную (ст. 10 Конституции Российской Федерации), равноценную законодательной и исполнительной ветвям власти и равноправную с ними. В связи с этим возникла необходимость укрепления судебной власти, в частности, посредством учреждения ее независимости, несменяемости и неприкосновенности, а также повышения престижа в обществе и значения в защите права от любых нарушений.

На сегодняшний день в России предпринято немало шагов в этом направлении, получил законодательное закрепление механизм, обеспечивающий высокую и авторитетную роль суда в обществе: принят ряд системообразующих Законов, в частности, «О статусе судей в Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «О мировых судьях в Российской Федерации» и другие; создана система конституционного правосудия на федеральном и региональном уровнях; воссоздается заново суд присяжных и т.д. Тем самым суду сегодня предоставлены полномочия, де-

лающие его подлинной властью в обществе.

Значительная роль в этом механизме отведена возможности судебного контроля за содержанием нормативных правовых актов и расширению правозащитной сферы осуществления судебной власти. В частности, п. 2 ст. 46 Конституции РФ устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Кроме того, согласно ст. 85 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации и их должностных лиц подлежат обжалованию в Конституционный Суд Российской Федерации, который полномочен признать эти акты неконституционными, что является основанием для их отмены. Предоставление подобного права признавать недействительными и отменять нормы органов власти и управления кардинально меняет роль суда.

В связи с вышеперечисленными изменениями российской правовой действительности особое внимание в современной правовой литературе уделяется деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как одного из важнейших гарантов конституционных прав и свобод граждан.

В частности одним из наиболее дискуссионных является вопрос о правовой природе решений Конституционного Суда Российской Федерации, толкуемый современными правоведами неоднозначно. Наиболее спорными с точки зрения теории источников права являются решения Конституционного Суда, принятые им в результате рассмотрения запросов о конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти.

Сторонники признания судебной практики источником российского права считают, что итоговые акты органов конституционного правосудия, принимаемых в связи с обращениями граждан по поводу правоприменительной практики, могут быть правотворческими, поскольку они вносят изменения в систему действу-

ющих правовых норм¹, что Конституционный Суд РФ непосредственно создает нормы права путем принятия решений о признании того или иного нормативного правового акта или его части соответствующим Конституции РФ или неконституционным и такого рода решения содержат специальную правовую норму, а юридическая сила этой нормы равна юридической норме самой Конституции². Л.А. Морозова, в частности, отмечает, что особый статус решений Конституционного Суда РФ среди актов судебной практики позволяет признать эти решения источником права, поскольку они выступают основанием для изменения, отмены или принятия нового акта или новой нормы права³.

Противники вышеприведенной точки зрения относительно решений Конституционного Суда о конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти выделяют в качестве наиболее дискуссионного вопрос об их нормативности. Например, В.С. Нерсесянц считает эти акты сугубо правоприменительными, поскольку они не отменяют неконституционные акты, а лишь признают их не подлежащими применению. Очевидно, на наш взгляд, что ответ на этот вопрос не должен подменяться проблемой значимости и обязательности решений Конституционного Суда. Такие значимость и обязательность – бесспорные качества рассматриваемых актов, что не устраняет сомнений в нормативности постановлений по данному вопросу органа конституционного контроля.

Что касается актов Конституционного Суда РФ о толковании Конституции, то они воспринимаются неоднозначно как с точки зрения их содержания (здесь основной вопрос заключается в том, до каких пределов может доходить разъяснение положений Конституции и где гарантия того, что в процессе такого разъяснения норма не превратится в свою противоположность, не станет не узнаваемой или, по меньшей мере, не изменит своего смысла), так и с точки зрения их юридической природы.

В дискуссиях по этой проблеме довольно часто используется понятие прецедент. Часть авторов изначально не относит акты Конституционного Суда ни к нормативным актам, ни к прецедентам, имеющим нормативно-регулирующее значение, отмечая, что акты судебного толкования правовых норм, в том числе акты Конституционного суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации «не могут быть нормативными по определению»⁴, поскольку в теории права о судебном прецеденте принято говорить как о результате

деятельности такого суда, который является вышестоящим по отношению к другим судам. Иными словами, между судом, создающим прецедент, и судами, для которых этот прецедент является обязательным, должны существовать отношения иерархической (инстанционной) подчиненности, что не характерно для Российской Федерации вообще, и для российского конституционного правосудия в частности. Конституционный Суд Российской Федерации не выступает в качестве суда вышестоящей инстанции по отношению к какому-либо другим судам. Поэтому и о прецедентном характере его решений – во всяком случае, в том смысле, который изначально принято вкладывать в понятие «судебный прецедент» – вряд ли можно говорить, а, следовательно, и причислять его к источникам российского права.

Кроме того, нормативные разъяснения не содержат и не должны содержать самостоятельных правовых норм. Цель разъяснения нормы – установление смысла правила, его объяснение и уточнение, поскольку, в силу каких-то причин, оно выражено не с должной полнотой, четкостью и ясностью. Толкование не вносит и не может вносить поправок и изменений в действующие нормы. Нормативные акты изменяются и приспособляются к новым условиям не в процессе их толкования и применения, а в установленном порядке самим правотворческим органом. «Интерпретатор не создает право, а лишь выявляет, устанавливает государственную волю, выраженную в нормативном акте. Предмет исследования при толковании – правовая норма, за пределы которой при строгом режиме законности выходить нельзя»⁵. В силу этого, Конституционный Суд в своем толковании не может выйти за пределы истинной воли законодателя, вложить в ее содержание новый смысл, поскольку новый смысл таких разъяснений неизбежно вступает в противоречие со старой формой (воплощенной в строгие рамки нормы закона) и требует адекватного ее изменения в соответствии с этим смыслом.

Однако Б.С. Эбзеев полагает, что правовые позиции Конституционного Суда обладают характером правовых прецедентов, связывающих всех участников конституционных отношений. В свою очередь, Л.В. Лазарев отмечает, что решения Конституционного Суда являются прецедентными, «нормативно-интерпретационными». Б.С. Эбзеев указывает на то, что в своей практике Конституционный суд Российской Федерации, уполномоченный в законодательном порядке официально толковать текст Конституции Российской Федерации,

идет значительно дальше ее простой интерпретации. Он формирует конституционно-правовую доктрину, предлагает свое понимание тех или иных положений Конституции, которое «связывает» все иные органы государственной власти и других субъектов конституционно-правовых отношений и тем самым выполняет правотворческую функцию. Идея признания решений Конституционного Суда Российской Федерации источником права постепенно находит отклик у многих ученых-правоведов. Х. Гаджиев также отмечает однозначность вывода о том, что постановления Конституционного Суда РФ по вопросам толкования Конституции РФ выступают в качестве источников права, являясь при этом источниками не только конституционного, но и гражданского, уголовного, трудового и других отраслей российского права⁶. Этого же мнения придерживается и Л.А. Морозова, справедливо, на наш взгляд, отмечая, что, разъясняя смысл конституционных предписаний, Конституционный Суд РФ тем самым дает ориентиры судебной и иной правоприменительной практике для адекватной реализации Конституции РФ в конкретных правоотношениях. Общеобязательность такого рода толкования и распространения его на неограниченное число случаев сообщает актам толкования нормативный характер⁷.

При этом признание интерпретационных актов нормативного толкования (прецедентов толкования) источниками права никак не умаляет роли и места Конституции РФ и иных федеральных конституционных и обычных

законов в иерархической системе нормативно-правовых актов, поскольку толкование в конституционном судопроизводстве выполняет лишь обслуживающую роль, выступая в качестве инструмента разрешения дел, рассмотрение которых отнесено к компетенции Конституционного Суда, а, следовательно, решения Конституционного Суда по делу о толковании Конституции РФ, как и акты толкования правовых норм высшими судебными органами Российской Федерации, могут быть отнесены не к основным, традиционным (нормативно-правовой акт), а к производным по отношению к закону, дополнительным источникам российского права.

¹ Терюкова Е.Ю. Правовые акты в процессе осуществления конституционного правосудия. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. М., 1999. С. 7.

² Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.). Очерки теории и практики. М., 2001. С. 73.

³ Морозова Л.А. Еще раз о судебной практике как источнике права // Государство и право. 2004. № 1. С. 21.

⁴ См., напр.: Кошелева В.В. Акты судебного толкования правовых норм. Вопросы теории и практики. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. Саратов. 1999. С. 10.

⁵ Закон. Создание и толкование. М., 1998. С. 69.

⁶ Гаджиев Х. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Право и Жизнь. 2000. № 26. С. 10.

⁷ Морозова Л.А. Еще раз о судебной практике как источнике права // Государство и право. 2004. № 1. С. 22.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В.В. Талянин,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры организации кадровой и воспитательной работы в ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России

И.А. Талянина,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета

В современной практике демократических государств действует принцип связанности законодателя основными правами человека¹. Этот принцип действует по-разному в различных государствах в зависимости от позитивной либо надпозитивной трактовки места и роли государства в системе защиты прав и свобод. Однако и в том, и в другом случаях принцип связанности законодательных органов основными правами человека неизбежно вытекает из природы правового государства, признающего приоритет прав человека.

В Конституции РФ закрепляется надпозитивная естественно-правовая концепция прав человека, выраженная в п. 2 ст. 17: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения». Это означает признание и законодательное закрепление естественных прав человека, принадлежащих ему как представителю человеческого рода. В п. 1 ст. 17 отмечается, что в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепринятым нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

Приведенные формулировки свидетельствуют о разрыве с позитивистской трактовкой первичности государства по отношению к основным правам человека, о необходимости выведения прав человека из властных полномочий государства, определяющего правовой статус индивида, объем и содержание его прав и свобод. Все советские конституции опирались на такую позитивистскую традицию, по сути, закреплявшую патримониальную позицию государства по отношению к гражданину, его правам и свободам.

Изменение подходов к взаимоотношению государства и гражданина не может быть сведено лишь к чисто концептуальным трактовкам этих вопросов; за ним следуют новые подходы к пределам властных полномочий различных государственных структур, к содержанию законодательных актов. Главным ценностным ориентиром при принятии законов становятся не интересы государства, его органов, долж-

ностных лиц, а естественные неотчуждаемые права человека.

Такой ценностный ориентир, вытекающий из конституции РФ, должен трактоваться применительно к деятельности законодательного органа – Федерального собрания – как его связанность основными правами и свободами человека. Исходя из естественно-правовой концепции прав человека, основные права – право на жизнь, личное достоинство, свободу, личную неприкосновенность и др. – неотъемлемы, неотчуждаемы, независимы от воли государства. Вместе с тем их конституционное закрепление обеспечивает наиболее благоприятные условия реализации этих прав и создает зримые правовые ориентиры для дальнейшей деятельности законодателя, который в издаваемых актах не может нарушать основные права и свободы человека. Любой законодательный акт, отступающий от этих требований, является антиправовым (антиконституционным) и подлежит отмене или изменению.

К сожалению, Конституция, раскрывая предметы ведения Совета Федерации (ст. 102) и Государственной Думы (ст. 103), не включила в них полномочия связанные с охраной и защитой прав и свобод. Эти вопросы содержатся в ст. 71 (п. «в») и 72 (п. «б»), рассматривающих предметы ведения РФ и ее субъектов. Если бы вопросы защиты прав граждан содержались непосредственно в перечне полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, было бы легче определить юридические процедуры, в которых осуществлялась бы такого рода деятельность. Наряду с законодательством в области прав человека было бы целесообразно устраивать парламентские слушания по соблюдению прав человека в России, заслушивать ежегодные доклады Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, обсуждать перспективные планы законодательной деятельности по вопросам прав человека, ежегодные доклады Президента как гаранта прав и свобод граждан, осуществлять контрольную функцию за деятельностью правоохранительных

органов в области защиты прав человека. В настоящее время, как это ни печально, все эти вопросы не привлекают пристального внимания российского парламента.

Что же касается непосредственной законодательной деятельности парламента в области прав человека, то она должна оцениваться Конституционным судом РФ с точки зрения соответствия федеральных законов, конституций республик, уставов, законов субъектов федерации Конституции России, а также основным правам и свободам граждан².

В соответствии со ст. 114 Конституции (п. «е») меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью осуществляет Правительство РФ. Деятельность высших исполнительных органов по охране прав и свобод граждан имеет чрезвычайно важное значение, однако она будет эффективной также лишь на основе четко разработанных процедур осуществления указанных функций. В современной ситуации Правительство озабочено главным образом экономическим положением страны, борьбой с инфляцией, стремлением приостановить падение производства и т.д. Вопросы защиты прав человека не стали предметом изучения и рассмотрения высшего исполнительного органа власти. Между тем, весь комплекс экономических, социальных и культурных прав граждан в огромной мере зависит от экономической стратегии Правительства. Вследствие этого представляется целесообразным формирование при Правительстве РФ специализированного структурного подразделения (Комитета, совета, полномочной группы) по защите прав и свобод граждан. В задачи подобного подразделения входило бы изучение влияния экономической и социальной политики Правительства на обеспечение конституционных прав и свобод человека, обобщение состояния дел в данной области, вынесения наиболее важных проблемных вопросов на обсуждение Правительства или Государственной Думы.

Без организационных структур и определенных правовых процедур конституционная запись о включении обеспечения прав и свобод граждан в компетенцию Правительства останется пустой декларацией. Показательной в данном случае является ситуация, когда ряд акций Правительства, принимаемых им нормативных документов, болезненно отражается на состоянии правового статуса личности. Безудержный рост цен, непосильное налоговое бремя, инфляция, незащищенность «среднего класса», рост безработицы, ухудшение криминогенной обстановки и пр. ведут к прямому нарушению прав человека. В стране огромное количество людей находится за чертой бедности, а это неизбежно связано с умалением достоинс-

тва человека, которое, согласно Конституции, должно охраняться государством (ст.21). Кстати, одним из существенных недостатков раздела 2 является то, что в нем не нашли закрепления положения ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных, культурных правах, в соответствии с которыми государство признает право каждого на достойный жизненный уровень для самого гражданина и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, на непрерывное улучшение условий жизни³.

Таким образом, совершенствование процедур защиты прав и свобод индивида – важнейшая и неотложная задача Российского государства. С сожалением приходится констатировать, что размытость, неопределенность, противоречивость, а то и полное отсутствие юридических правил, обеспечивающих защиту прав граждан, свидетельствуют о тяжелой правовой ситуации, сложившейся в обществе. Юридические механизмы, действовавшие в бывшем СССР, разрушены, новые еще не сформированы, а те, которые действуют, крайне несовершенны. В таких условиях правовой статус человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, не имеет реальной процессуально-правовой опоры. А это грозит, как и в прежние времена, превратить субъективные права в чистую декларацию, оторванную от реалий. Выступая в качестве специфического правового режима, правозаконность предполагает определенную стандартизацию субъективного поведения в социально необходимых пределах и является существенной предпосылкой использования человеком тех благ и возможностей, которые предоставляются социально-политической организацией.

¹ Подробнее о правах человека см.: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // СССР и международное сотрудничество в области прав человека, М., 1989. С. 415; Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 3 сентября 1953 года, М., 1996; Международный пакт о гражданских и политических правах от 23 марта 1976 года, М., 1996.

² Подробнее о месте и роли Конституционного суда РФ в системе юридических гарантий правового статуса личности см.: Ледах И.А.. Защита прав человека как функция конституционного правосудия // Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 37-56.

³ Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 14.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СУЩНОСТИ И СОДЕРЖАНИЯ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.А. Темяков,

доцент, полковник ВС РФ, заместитель начальника кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Челябинского высшего военного командного училища (военного института)

В настоящее время, когда осуществляется глубокое реформирование общественных отношений, происходит утверждение принципов социального правового государства, последовательное формирование институтов гражданского общества в жизни современной России, проблемы правового воспитания, качественного изменения его уровня приобретают характер неотложных и диктуют о необходимости принятия действенных кардинальных мер, от успешной реализации которых во многом зависит успех государственно-правового строительства в Российской Федерации.

Во все времена армия была и остается одним из важнейших социально-политических институтов, от качества функционирования которого в значительной мере зависит эффективность деятельности государства, стабильность законности и правопорядка в стране. Действующее законодательство признает военную службу особым видом федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации¹.

В силу этого важнейшей проблемой в процессе выработки сознательного отношения военнослужащих Вооруженных Сил России к выполнению своих служебных обязанностей является правильное понимание сущности, принципов и основных институтов права Российской Федерации, четкое представление об осуществлении государственно-властных полномочий в соответствии с законом, умение самостоятельно ориентироваться и принимать решения в юридически значимых ситуациях, соотносить свое поведение с существующими нормами права. Все это требует определенного уровня знаний, умения и навыков приложения их к практике в деятельности военнослужащих. В связи с этим правовое воспитание военнослужащих становится важной составной частью государственной политики по формированию устойчивых политико-правовых и социальных отношений в Вооруженных Силах.

Однако следует признать, что система правового воспитания в организациях и учреждениях Вооруженных Сил еще не сформирована, её отсутствие отрицательно сказывается на осуществлении проводимой военной реформы, состоянии законности и правопорядка. В этих кризисных условиях наблюдается рост числа преступлений и других правонарушений, в основе которых лежит не только сложная социально-экономическая, общественно-политическая и информационная обстановка, в которой, как гласит «Концепция воспитания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации»², осуществляется строительство и развитие Вооруженных Сил, но и во многом низкий уровень правового воспитания населения в целом, и военнослужащих, в частности.

Правовое сознание основной массы россиян, особенно молодого поколения, – указывает О.А. Долгополов, – сформировалось и формулируется в период кризиса³. А ведь не секрет, что армия состоит из довольно молодых людей. Потрясения, произошедшие в нашем обществе, привели к существенному изменению качества жизни. А.В. Бабенко, Р.В. Кравцов считают, что непосредственным результатом недостатков правового воспитания является деформация ценностных ориентиров общества. Ощущение кризиса приводит к недоверию к действующей системе права. Наблюдается негативное отношение к законам, которые не могут обеспечить правовую защищенность гражданина³.

Признание Конституцией Российской Федерации общедемократических ценностей внесло изменения как в социально-политические институты правового положения личности, так и в теорию и практику правового воспитания, причем современное состояние теоретических, нормативных, организационных основ или составляющих этого процесса оставляет желать лучшего. Это обуславливает необходимость проведения системных исследований проблем правового воспитания

и путей их совершенствования. Цель таких исследований – разработка моделей правового воспитания личности. Нас интересует более узкий спектр проблематики – правовое воспитание личности, обладающей статусом военнослужащего. Вопросы правового воспитания вообще и правового воспитания военнослужащих объективно соотносятся как общее и частное, взаимосвязаны, взаимообусловлены и не могут ставиться и рассматриваться отдельно. Это не подлежит сомнению, в то же время объективные различия в методологических подходах к определению содержания понятий «правового воспитания» и «правового воспитания военнослужащих» существуют. Другое дело – вычленить сущностные особенности содержания правового воспитания военнослужащих, подвергнуть анализу те самые различия для решения ряда взаимосвязанных задач теоретического и эмпирического характера. Прежде всего, – это уточнение формулировки определений ряда понятий, относящихся к предметной области исследований, анализ устоявшихся теоретических положений правового воспитания военнослужащих, изучение его состояния в современных условиях, разработка и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования правового воспитания военнослужащих с учетом тех изменений, которые происходят в стране и Вооруженных Силах России.

Разработке основ организации и управления правовым воспитанием военнослужащих, вопросов формирования их правосознания и правовой культуры, обеспечение правомерного поведения военнослужащих посвящены работы Н.В. Артамонова, Г.И. Бушуева, А.Б. Венгерова, В.В. Глобы, А.С. Кобликова, В.Н. Кудрявцева, Б.Ф. Старова, В.Г. Стрекозова, Б.Н. Чичерина и других ученых. Предлагаемые многими авторами концепции правового воспитания, несмотря на весомый вклад в правовую теорию, малоприменимы в сегодняшней действительности, так как, во-первых, исходят из базового понятия «коммунистическое воспитание» и, во-вторых, не учитывают современных социальных условий.

При всем многообразии дефиниций правового воспитания, общим в них является то, что это организованный, целенаправленный и управляемый механизм правового воздействия на сознание и психологию человека. В.В. Глоба, например, считает, что правовое воспитание военнослужащих можно определить как целеустремленное, систематическое воздействие на их сознание, психологию

в целях формирования высокого правосознания, навыков и привычек активного правомерного поведения⁴.

О.В. Дамаскин, В.Р. Зюбин рассматривают правовое воспитание как «совокупность форм и методов, образующих в своем единстве систему воздействия на людей с целью формирования высокой правовой культуры, правового поведения, превращения правовых знаний в прочные убеждения, повышения общественной активности граждан»⁵. Обобщенно определяя правовое воспитание как целенаправленную деятельность по трансляции, поддержанию или возрождению правовой культуры, правового опыта, правовых идеалов и механизмов разрешения конфликтов в обществе, мы тем самым встаем перед необходимостью более детального уяснения субъектно-объектных связей, констатируемых в данной рассматриваемой области. Очевидно признание того, – размышляет О.А. Долгополов, – что правовое воспитание есть осознанный процесс, предполагающий наличие субъекта, подвергаемого воздействию объекта и сложного комплекса обстоятельств, в которых реализуется возникающие между ними отношения⁶. Соответственно, определение правового воспитания требует установления связи данного понятия с другими образующими и обуславливающими его – «субъект правового воспитания», «объект правового воспитания», «правосознание», «правовая культура». В настоящее время вопрос о субъектно-объектных отношениях не нашел широкого освещения и требует большей категориальной определенности. В первую очередь субъектом правового воспитания, в том числе военнослужащих, является государство, формулирующее юридические нормы и проявляющие заинтересованность в их исполнении гражданами (военнослужащими). В.Н. Павлов, утверждая, что в современном российском обществе правовое воспитание осуществляют множество различных субъектов, относит к ним государственные органы, представляющие законодательную, исполнительную, судебную власть. Особое место среди субъектов правового воспитания он отводит общественным объединениям: партиям, профсоюзам, творческим союзам⁷.

Наряду с государством, О.А. Долгополов относит к реально действующим субъектам правового воспитания ученых-правоведов⁸. А.Н. Бабенко, Р.В. Кравцов под субъектом правового воспитания понимают организационно-оформленные группы людей (государственные и общественные организации,

школы, ВУЗЫ и т.д.), осуществляющие целенаправленное воздействие на объект с целью достижения определенных позитивных результатов⁹.

Следовательно, в настоящее время круг учреждений и организаций, занимающихся правовым воспитанием, настолько широк и разнообразен, что возникает настоятельная необходимость целенаправленности и скоординированности их действий, что в значительной степени зависит от деятельности государства, и, с другой стороны – их классификации, что позволит более точно определить и разграничить формы, методы, способы их воздействия на объект.

В отличие от вышеизложенного, субъективный состав правового воспитания военнослужащих практически не определен и ждет своего исследования.

Представляется возможным определить круг субъектов правового воспитания в зависимости от направлений правового воспитания, учитывая их неразрывную связь. В соответствии с приказом МО РФ 2004 №70, представляющим Концепцию воспитания военнослужащих ВС РФ, основными направлениями правового воспитания являются: организация правовой пропаганды; повышение теоретической и методологической подготовки военнослужащих по правовым вопросам; мобилизация воинских коллективов и воинской общественности на активное участие в правовоспитательном процессе; контроль за соблюдением законности и правопорядка, воинской дисциплины и дисциплинарной практики; организация правовой защиты интересов военнослужащих и членов их семей. Данный критерий не является исчерпывающим, но в определенной мере позволяет назвать, обосновать и разграничить субъектный состав правового воспитания военнослужащих, приняв во внимание их специфические особенности. Итак, в качестве субъектов правового воспитания военнослужащих выступают: государство; органы местного самоуправления; средства массовой информации; семьи и близкие родственники военнослужащих; командиры и начальники всех степеней; штабы, службы, другие органы военного управления; органы воспитательной работы; воинские коллективы; органы военной ультраструктуры и военный суд; общественные организации в воинских частях. Хочется подчеркнуть, что изложенный перечень не является бесспорным или исчерпывающим. Нет сомнения, что данный состав субъектов правового воспитания военнослужащих будет подвергнут тщательно-

му анализу и исследованиям, но уже сейчас необходимо отметить, что он отличается от субъектного состава правового воспитания в целом более детальной регламентацией, нормативным регулированием деятельности и т.д. Субъекты правового воспитания военнослужащих в процессе своей деятельности решают задачи соответствующие своему уровню. В правовоспитательном процессе взаимодействие субъектов и объектов воспитания выступает как целостная система. Развертывание конструктивного правового воспитания граждан предполагает не только четкое понимание того, кто осуществляет совершенствование юридического мировоззрения людей, т.е. о субъекте этого процесса, но и правильное представление о человеке как об объекте правовоспитательного процесса. В отечественной юридической литературе существуют различные подходы в понимании объектов правового воспитания. Во-первых, объектом воспитательного воздействия считается создание и поведение личности, социальной группы¹⁰. Во-вторых, утверждается, что объектом правового воспитания выступают различные категории лиц¹¹. Наконец, объектом правовоспитательного воздействия, его главным, «действующим» лицом является челове¹².

Позиция А.И. Бабенко и Р.В. Кравцова состоит в том, что под объектом правового воспитания следует понимать различные категории граждан, а также их поведение, которое составляет качественную особенность современного общественного развития¹³. В целом такие утверждения верны в своей основе и их различия не являются существенными.

Что касается объектов правового воспитания в Вооруженных Силах, то ими, на наш взгляд, являются: проходящие военную службу офицеры, прапорщики, мичманы; проходящие военную службу по контракту и по призыву сержанты (старшины), солдаты (матросы); курсанты, слушатели, не имеющие офицерских званий; женщины – военнослужащие; суворовцы, нахимовцы, кадеты, воспитанники воинских частей и военных оркестров; воинские коллективы. Как видно, данная классификация не страдает отсутствием конкретности, что выгодно отличает её от объектного состава процесса правового воспитания в целом. Это в большей степени обусловлено тем, что формы и методы правового воспитания военнослужащих различаются в зависимости от объекта правовоспитательного процесса. Отдельного анализа заслуживает тезис о том, являются ли объектом правового воспитания иннос-

трантные граждане, имеющие статус военнослужащих, которым законодательство Российской Федерации разрешило проходить военную службу в составе Вооруженных Сил Российской Федерации¹⁴. Вынесение категории военнослужащих – иностранных граждан за пределы объектного состава правового воспитания является на наш взгляд, преждевременным и недальновидным. Говоря о связи субъекта и объекта правового воспитания, нельзя не обозначить некоторые отличительные особенности такой связи в Вооруженных Силах. Например, командиры и начальники, выступающие в роли субъектов правовоспитательного процесса, одновременно могут являться и объектами правового воспитания со стороны других начальников. Военские коллективы также могут являться и субъектами и объектами воспитания по отношению к различного ранга командирам и самим к себе. Неразрывная связь субъекта и объекта воспитания не говорит о том, что они полностью тождественны, равнозначны, по своему содержанию абсолютно совпадают друг с другом. Если воспитатель и воспитуемый располагают одинаковыми знаниями о праве, соответствующими изменениями его применения и осуществления в жизнедеятельности людей, то в этом случае отпадает всякая объективная необходимость в юридическом просвещении и обучении человека. В действительности воспитатель и воспитуемый характеризуются качественно различными уровнями состояниями наличной правовой культуры, т.е. далеко не всегда, учитывая качественное состояние субъектно-объектного состава правового воспитания военнослужащих, субъект воспитания обладает большими правовыми знаниями, чем воспитуемый. Говоря о том, что носителями и генераторами идей правового воспитания выступают ученые-правоведы, профессиональные юристы, мы констатируем, что они обладают научно обоснованной, стройной системой правовых знаний, убеждений и чувств, которыми руководствуются в своей деятельности. Эта система формируется в процессе познания правовой системы общества, сущности и роли права, специального изучения различных юридических дисциплин, в ходе практической деятельности по реализации права. Для профессионального значения субъекта характерно усвоение правовых знаний как системы, понимания взаимосвязей различных правовых норм, представление о воздействии права на общественные отношения, на мотивы поведения личности в правовой сфере. В то же время в субъектном составе пра-

вового воспитания юристы в любой организационной форме в качестве самостоятельного субъекта не выделены. Причины этого предстоит анализировать, но главное в том, что, во-первых, профессиональных юристов в Вооруженных Силах практически нет (для сравнения: в аналогичных по своему предназначению и численности личного состава воинских частях армии НАТО – до 70 юристов, в частях Вооруженных Сил Российской Федерации – 1, которого еще и реально нет), во-вторых, те немногие представители юридической профессии, которые имеются в войсках, организационно входят в состав различных штабных структур, «размыты», в соответствии с принципом единоначалия являясь, по сути, «бесправными» помощниками и консультантами соответствующих командиров. В этой связи нельзя умолчать и о кризисе военно-юридического образования¹⁵. Эффективность правовоспитательной работы во многом зависит от конкретного знания объекта воздействия. «Чтобы действовать с какими-либо шансами на успех, – отмечал К. Маркс, – надо знать тот материал, на который предстоит воздействовать»¹⁶. Необходимо учитывать характеристики объекта воспитания: социальные – происхождение, трудовые навыки, степень участия в общественной практике; демографические – возраст, уровень образования; индивидуально-психологические – уровень правосознания человека; волевые качества. Сложность и неоднородность объекта правовоспитательного воздействия в Вооруженных Силах можно проиллюстрировать на примере воинского коллектива любой организационно-штатной структуры. Практически только в воинском коллективе можно встретить представителей трех десятков национальностей, выходцев из всех регионов страны, лиц, имеющих высшее образование и классов пять сельской школы. Возраст военнослужащих первого звена (солдат и сержантов, как основного объекта воздействия), может варьироваться от 18 до 28 лет, не говоря уже о разном материальном достатке, социальном положении и т.д.

Намеченная субъектно-объектная схема правового воспитания нуждается также в кратком определении главных содержательных понятий процесса – категорий правосознания, правовой культуры.

Правовое воспитание теснейшим образом связано с понятием правосознания, поскольку правовое воспитание есть, по сути, воспитание правосознания. Так И.А. Ильин считал единственно верным путем ко всем реформам постепенное воспитание правосознания.

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

Совершенствовать право, по его мнению, не значит придумывать новые законы, а глубже и адекватнее воспитывать «верное и все более углубляющееся и крепнущее правосознание»¹⁷. С точки зрения субъектно-объектной схемы правосознание складывается в процессе нормально протекающей социализации или правовой социализации. В исследованиях В.Н. Кудрявцева и В.П. Казимирчука указывается на то, что усвоение человеком и включение их в систему внутренних регуляторов личности наиболее эффективно протекают в ходе общения и взаимодействия людей, а также в ходе выработки коллективных нормативных решений¹⁸. Процесс социализации личности включает воспитание активной социальной ответственности, осознание личностью своего долга перед обществом, понимание необходимости соблюдения социальных норм, что в конечном счете обеспечивает нормативное поведение, высокую степень социальной воспитанности человека, предупреждение антисоциальных проявлений с его стороны. Правосознание – сложный социальный, политический и экономический феномен. До сего дня среди ученых существуют разногласия, разные взгляды на понятие правосознание, его сущность и основные черты. Так, В.С. Нерсисянц под правосознанием понимает форму осознания права как специфического явления социальной действительности¹⁹. По мнению же А.И. Экимова и А.А. Моисеева правосознание представляет собой «совокупность чувств, настроений, идей, представлений, взглядов и т.д. в которых выражено отношение к действующему праву, правовым явлениям, ко вновь создаваемым юридическим нормам»²⁰. Рассматривая структуру правосознания, необходимо отметить, что она представляет собой единство двух частей: правовой психологии и правовой идеологии. Правовая психология формируется в результате повседневной практики. В эту область правосознания включаются правовые чувства, настроения, желания, привычки, характерные для личности, социальной группы или общества в целом. Правовая психология отражает эмоции людей, возникающие в правовой сфере. Для неё свойственна стихийность, связь с личными интересами и ценностями. Правовая идеология – это совокупность систематизированных теоретически обоснованных юридических знаний, идей и оценок права. В ней отражаются требования общества и социальных групп, которые предъявляются к личности. В демократических обществах правовая идеология обладает боль-

шим нравственным потенциалом, выражающимся в утверждении высокой ценности прав и свобод личности.

Правосознание военнослужащих представляет собой систему знаний, эмоционально-чувственных и волевых состояний, а также ценностных ориентаций, которая выражает отношения военнослужащих к действующему праву, законодательно закрепленным требованиям и предписаниям их служебно-боевой и общегражданской деятельности. Однако, как показывают многочисленные исследования, современное состояние правосознания военнослужащих отличается доминированием негативных, деструктивных аспектов, вызывающих деформацию его структуры, раздробленность содержания и неустойчивость тенденций функционирования. Анализ негативных аспектов правосознания военнослужащих предполагает, прежде всего, выяснение их сущности, содержания, особенности функционирования в современных условиях с использованием системы научных принципов и методов. С.М. Иншаков, говоря о личности преступника-военнослужащего, отмечает, что «личность преступника-военнослужащего как типизированное явление весьма специфична. Она существенно отличается от различных типов правонарушителей из числа гражданских лиц, значительно богаче по содержанию, ибо включает в себя многие криминогенные качества, типичные для других видов преступников, а также весьма специфические черты, характерные только лишь для военнослужащих. Причина этого заключается в том, что в личности правонарушителя – военнослужащего аккумулярованы отрицательные воздействия различных криминогенных обстоятельств, формировавших личность военнослужащего до призыва на военную службу, так и весьма специфичных армейских криминогенных условий»²¹. Впервые идея обусловленности противоправного поведения дефектами правового сознания личности была сформулирована И.И. Карпецом и А.Р. Ратиновым. По их мнению, одной из причин, порождающих преступление, является искажение правового сознания, «которое выражается либо в правовом инфантилизме – несформированности и пробельности правосознания, либо в правовом негативизме – активной противоправной тенденции личности»²². Правовой инфантилизм является показателем недостаточной правовой социализации индивида, т.е. неполного усвоения им правовых норм, ценностей и образов поведения в правовой среде. Обычно инфантилизм рассматривается

на уровне незнания права, что представляется не совсем верным. Инфантильное правосознание может иметь различную степень дефектности – от незначительных пробелов в правовых знаниях до полной несформированности всех трех уровней его функционирования. При этом решающее значение имеет несформированность познавательного и оценочного уровней, что создает предпосылки дисфункции правосознания в целом. Учитывая принцип согласования уровней правосознания (знание правовых норм вызывает оценочное отношение к ним, а наличие определенной совокупности правовых знаний и оценок формирует соответствующие установки и ориентации), можно выделить две степени правового инфантилизма: незнание права (правовая неграмотность) и отсутствие оценочного правового мышления (практический инфантилизм). Следует учитывать, что наиболее уязвимая в правовом и социальном отношениях часть военнослужащих – рядовой и сержантский состав, проходящий службу по призыву. Среди основных причин такого положения – недостаточное знание законодательства, отсутствие необходимой информации, ограничение свободы передвижения, низкая общая культура военнослужащих. Таким образом, правовой инфантилизм – это первое и наиболее опасная стадия деформации правосознания. Вместе с тем это достаточно серьезная предпосылка дальнейшей деформации правосознания, возникновение общего неуважения к праву – правового нигилизма.

Сущность правового нигилизма, как утверждает Н.И. Мазутов, состоит «в общем негативно-отрицательном, неуважительном отношении к праву, законам, нормативному порядку»²³.

В структуре правового нигилизма отчетливо проявляется две его крайние формы: правовая индифферентность (равнодушие к праву) и правовой негативизм (отрицание права). Следует отметить, что правовой нигилизм является устойчивой негативной традицией и имеет глубокие корни в юридическом невежестве, косности, отсталости, правовой невоспитанности значительной части современной российской общества²⁴. С такой точкой зрения можно соглашаться или не соглашаться. Но объективные основы существуют и сегодня. Глубокие корни правовой нигилизм пустил в современном правосознании военнослужащих и реализуется он в различных формах: Во-первых, правовой нигилизм проявляется в повсеместном, массовом несоблюдении военнослужащими

требований и предписаний военного законодательства. Анализ состояния правопорядка в войсках свидетельствует о том, что за последние десять лет преступность среди военнослужащих стабильно растет (в среднем на 24%). Во-вторых, правовой нигилизм характеризуется прямым сознательным нарушением действующих законов и правовых предписаний. В-третьих, в Вооруженных Силах, как и в российском обществе, появился «новый» правовой нигилизм. В отдельных частях и подразделениях произвол, своеволие, игнорирование правовых и иных социальных норм и ценностей права на основе «своего толкования и осмысления требований уставов и инструкций явилось причиной ряда аварий и катастроф военной техники и связанной с этим гибели личного состава. В-четвертых, неотъемлемой чертой правового нигилизма является правовая индифферентность, недоверие и оппозиционность к политике государства в военной сфере, что является одним из источников неправомерного поведения и многочисленных девиаций. Как отмечает В.А. Озеров, «пока не удалось выстроить законодательное обеспечение военной реформы Российской Федерации в целостную систему»²⁵. В такой ситуации военнослужащие относятся к праву скорее критически, чем доверительно. Многие из них перестают воспринимать его как социально ценный институт, теряют доверие и интерес к нему. В духовной сфере происходит отчуждение личности от права. Как утверждает В.В. Мороз, «настойчивая и целенаправленная деятельность государственных органов по формированию демократических основ правовопонимания, с одной стороны, и серьезные деструктивные изменения в содержании реально функционирующего правосознания военнослужащих, с другой стороны, характеризует противоречивый процесс функционирования правовой ментальности российского общества, а также воинов армии и флота»²⁶. Таким образом, правосознание военнослужащих Вооруженных Сил в настоящее время не отвечает в полной мере правовой регуляции военной службы. В нем сохраняется противоречивость, что определяет двойственный характер мышления и социальной активности воинов. Важно качественно улучшить правовое воспитание и обучение военнослужащих, кардинально изменить ориентации прежде всего офицерского состава от пренебрежительного отношения к закону и праву в целом к законопослушанию, строгому и точному следованию правовым нормам.

Правосознание в процессе правового воспитания органически связано с правовой культурой. В ряду понятий «сознание – правосознание – правовая культура» последнее является наиболее конкретным и наиболее комплексным. Правовая культура военнослужащих – емкое и многогранное понятие, а отражаемое им явление по своему содержанию представляет сложное структурное образование. Формулируя определение правовой культуры военнослужащих, следует иметь в виду, что это – составляющая правовой культуры общества, в силу чего, с одной стороны, уровнем культуры развития последнего детерминируется содержанием правовой культуры военнослужащих, а с другой стороны – содержание правовой культуры военнослужащих отражает правовое состояние любого общества на определенном этапе его развития²⁷, уровень его правосознания, степень знания права и уважения к закону²⁸. С учетом сказанного представляется целесообразным правовую культуру военнослужащих определить следующим образом. Правовая культура военнослужащих – это обусловленная уровнем развития материальной и духовной культуры общества, а также общим и специфическими условиями военной службы, совокупность качеств, сформировавшихся на основе правовых знаний и простейших навыков, которые определяют их поведение в сфере регулируемых правом и связанных с ним отношений.

Структурными элементами правовой культуры являются: изучение права; усвоение правовых требований и формирование правовых убеждений, правомерное поведение; социально-правовая активность. В связи с центральной ролью правосознания военнослужащих в их правовой культуре, работа их воздействию на него в интересах воинской службы – правовое воспитание, является важнейшим направлением формирования высокой правовой культуры военнослужащих.

Содержание правового воспитания военнослужащих в современных условиях заключается в обеспечении превращения правовых знаний в убеждения и практические действия по строгому и четкому исполнению законов, воинских уставов, приказов каждым военнослужащим при этом процесс воспитания правосознания связан с формированием целостного миропонимания личностью военнослужащего своего места в военной организации, конкретных служебных функций, а также внутренним приняти-

ем возложенных на неё в этой связи обязанностей по военной службе.

¹ Федеральный Закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.98 №53-ФЗ

² Концепция воспитания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждена Приказом Министра Обороны Российской Федерации 2004. №70)

³ Долгополов О.А. Организация правового воспитания в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань 2004. С.45

⁴ Бабенко А.Н., Кравцов Р.В. Проблемы правового воспитания в современной России: вузы МВД. Монография. – Иркутск, 2005. С. 5

⁵ Глоба В.В. Правовое воспитание военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 1999. С. 19

⁶ Дамаскин О.В., Зюбин В.Р. Правовое воспитание курсантов: Москва. 1990. С.7

⁷ Долгополов О.А. Организация правового воспитания в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань 2004. С.53

⁸ Павлов В.Н. Правовое воспитание и толерантность в условиях современного российского общества Дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир. 2005.

⁹ Долгополов О.А. Организация правового воспитания в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань 2004. С.53

¹⁰ Бабенко А.Н., Кравцов Р.В. Проблемы правового воспитания в современной России: вузы МВД. Монография. – Иркутск, 2005. С.7

¹¹ Лазарев Л.В. Местные советы и правовое воспитание граждан. Сов. государство и право. 1973. №8. С.79

¹² Мацкевич А.В. Правосознание и правовое воспитание трудящихся в развитом социалистическом обществе. М., 1975. С.103.

¹³ Бельский К.Т. Формирование и развитие социалистического правосознания. М., 1982. С.203.

¹⁴ Бабенко А.Н., Кравцов Р.В. Проблемы правового воспитания в современной России: вузы МВД. Монография. Иркутск, 2005. С.15.

¹⁵ Федеральный Закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 №76 ФЗ.

¹⁶ Рудевича Н.И. О некоторых причинах кризиса военно-юридического образования. Право в Вооруженных Силах. 2004. №1. С.61.

¹⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.16 С.195.

¹⁸ Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С.24.

¹⁹ Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права: Учебник для юрид. вузов. М., 1995. С.26.

²⁰ Нерсесянц В.С. Правосознание и правовая культура. М., 2002. С.267.

²¹ Экимов А.И. Моисеев А.А. Правосознание, правовая культура и правовой нигилизм. М., 2001. С.396

²² Иншаков С.М. Военная криминология. М., 2001. С.75–76.

²³ Карпец И.И., Рагинев А.Р. Правосознание и причины преступности. Сов. государство и право. 1968. №12. С.50.

²⁴ Мазутов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм. М., 1999. С.59.

²⁵ Талчан Н.Н. Правосознание и правовая культура личности в условиях обновления России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 1998. С.16

²⁶ Озеров В.А. Военная реформа в Российской Федерации:

конституционно-правовое обеспечение. М., 2001. С.42

²⁷ Мороз В.В. О правовом инфантилизме и правовом нигилизме военнослужащих. Право в Вооруженных Силах. 2004. №4. С.55

²⁸ Красавчиков О.А. Основные черты и значения социалистической правовой культуры. Сов. государство и право. 1968. № 6. С. 37; Иванова З.Д. Законность – основа правоотношений в деятельности милиции. М., 1987. С.29

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ

И.В. Фабрика,

соискатель кафедры теории и истории государства
и права ЮУрГУ

В современной юридической науке в связи с её быстрым развитием наблюдается гетерогенность мнений по всем ключевым вопросам. К таковым вопросам относится и определение структуры правосознания. В.Г. Афанасьев отмечал: «Чтобы всесторонне познать систему, нужно изучить прежде всего её внутреннее строение, то есть установить, из каких компонентов она образована; какова её структура»¹. Есть несколько классификаций структуры правосознания по различным основаниям.

Правосознание относится к числу явлений, которые не могут быть раскрыты в какой-то одной системе представлений. Необходимо по меньшей мере несколько сечений, чтобы обнажить его сложную структуру. Многоплановый срез является условием изучения взаимосвязей различных продуктов духовного отражения правовой действительности и определения социальных функций правосознания в целом.

При исследовании правосознания с точки зрения предмета отражения выделяются сферы правосознания, соответствующие разным отраслям права и различным видам правовых отношений. Недифференцированный подход к изучению правосознания снижает продуктивность понимания его роли в той или иной области правовой жизни общества и индивида.

Какова структура правосознания? И как взаимодействуют все её элементы? В чем заключается содержание правосознания?

Сама по себе *структура* (от лат. *structura* – строение – расположение, **порядок**), совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его **целостность** и тождественность самому себе, т. е. сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях².

Объектом правосознания являются внешние правовые явления, выражающиеся в социальных отношениях.

Субъектом же правосознания является человек.

Содержание – философская категория, определяющая стороны целого, совокупность частей (элементов) предмета³.

Как форма мировоззрения правосознание имеет сложную структуру. На уровне индивидуального субъекта оно охватывает различные сферы духовной деятельности: *познаватель-*

ную (эмпирический правовой опыт, правовые представления, правовое мышление); *оценочную* (правовые эмоции, чувства, в которых выражаются нерелексивные оценки правовой реальности, а также правовые ценности, получившие рефлективное обоснование и ценностные ориентации); *мотивационно-волевою* (установки правосознания, выступающие мотивом правового поведения и воля как способность к самоконтролю и к саморегуляции, а также сферу бессознательно правового опыта).

На уровне общества в целом оно может быть подразделено на правовую идеологию и правовую психологию, обыденное и теоретическое, массовое и элитарное сознание. Очень продуктивную в методологическом смысле концепцию структуры правосознания предложили О.Г. Дробницкий и В.П. Желтова. Ими были выделены следующие формы бытия правосознания:

А) *институциональная форма*, существующая в виде документов и являющаяся в форме живого процесса мышления юристов – профессионалов. Это сфера «законоположений», «юридического закона», «действующего права»;

Б) *неинституциональная форма бытия правосознания* – недокументальная и неофициальная форма правового мышления, воли и чувств, существующая в виде живого процесса сознания в его «неопредмеченном» виде, фиксируемого в письменной форме задним числом (теоретических трудах, художественной литературе и личных документах).

В свою очередь, по способу мышления *неинституциональная форма* разделяется на:

А) *обыденное правосознание*, включающее представления, чувства и волеизъявления массы людей, их субъективное отношение к действующему праву, знания о существующих законах и их оценку, убеждения в правомерности или неправомерности судебных решений, в справедливости и несправедливости самих законов; эта сфера образует массовое общественное мнение вокруг действующего права, поддерживая его или требуя изменения;

Б) теоретическое правосознание, куда можно отнести юридические «доктрины», создаваемые теоретиками права, а также обсуждение

вопросов о «праве», «законности», «справедливости, о взаимных правах и обязанностях общества и личности, об основополагающих институтах законодательства в трудах ученых – гуманистов»⁴.

Теоретическое правосознание исследует вопросы происхождения юридических установлений, их смысле и назначении, социальную целесообразность, способность и правомочность контроля человеческой жизни, ограничения свободы индивида, оправдания существующего права, его гуманности и справедливости, соответствии естественным правам человека.

Следуя давнему различию «позитивного» и «естественного» права, сферы институционального и неинституционального правосознания можно обозначить как позитивное и естественное правосознание.

Итак, обыденное правосознание представляет собой практическое сознание; институционально или профессионально-юридическое, теоретико-практическое или философско-правовое сознание.

Расчленение правосознания на три самостоятельные сферы – профессиональное, теоретическое и обыденное соответствует делению субъекта как юриста, философа, гражданина (обывателя), является относительным и осуществляется в гносеологическом смысле.

Из всех внешних и внутренних квинтэссенций человеческой жизнедеятельности по мере времени образовались некие категории, которые потом сформировались по определённым признакам в правовые явления. В свою очередь эти правовые явления образовали уже более крупные элементы.

Большинство ученых, в частности, С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, И.А. Ильин, А.Г. Спиркин выделяют два структурных элемента: правовую идеологию и правовую психологию.

«Человеческое сознание способно преломлять все объективно существующие элементы правовой системы. Однако гражданин вступает в существующие в обществе правоотношения избирательно. Кроме того, индивидуальное правосознание ограничено по сравнению с правосознанием общественным и относится к нему как отдельное к общему. Отсюда – в индивидуальном сознании отражаемый мир правовых явлений предстает специфичным для каждого человека, что зависит прежде всего от особенностей занимаемого им места в системе социальных связей, отношений и взаимодействий»⁵.

Правовая психология отражает область оценочно-эмоционального восприятия пра-

ва, выражающаяся посредством эмоций, стереотипов, ценностных установок субъекта. Правовая психология – своего рода «стихийный», то есть несистематизированный слой правового сознания. «Правовая психология как структурный элемент правового сознания в научной литературе ещё недостаточно исследована. Между тем, выяснение понятия, сущности, социальной ценности, роли юридических чувств, эмоций, настроений, переживаний, иллюзий, правового подражания, внушения и т.п. является одним из перспективных направлений развития общей теории правосознания»⁶.

Под правовой идеологией понимается совокупность правовых теорий, идей, взглядов на право, научных оценок, представлений о праве.

И.А. Ильин, доказывал, что правосознание представляет собой ещё более значительный феномен, чем, право. Оно понимается как «естественное чувство права и правоты», как «особая духовная настроенность инстинкта», как «особого рода инстинктивное правочувствие» – некая универсалия, которая имеет формально-юридическое, естественно-правовое измерение⁷.

Некоторые авторы, Е.А. Лукашева, О.Г. Дробницкий, выделяют также в качестве элемента правовую мораль⁸. Правовая мораль – это представления людей о действующем праве, его реализации и развитии с точки зрения их моральных убеждений. Именно через правовую мораль чаще всего психологические и идеологические элементы правосознания приобретают характер установки к определённому образу поведения. Это обстоятельство подтверждается и фактом существования в правоведении проблемы исполнения законов, не отвечающим нравственным критериям.

Рассмотрим отличие и взаимосвязь правовой психологии и идеологии. Правовая психология отражает правовую действительность не как систему, а как некий набор не связанных фактов, сторон окружающей правовой действительности. Правовая идеология, наоборот, отражает правовую действительность как системное целое. Правовая психология отражает правовую действительность на эмпирическом уровне, т.е. на уровне тех фактов, которые воспринимает субъект. Правовая идеология – на уровне присущих ей закономерностей, выходит за рамки жизненного опыта субъекта. Правовая психология имеет более гибкий характер, быстрее реагирует на изменения в правовой действительности, т.к. субъект эти изменения испытывает непосредственно на себе. Правовая же идеология медленнее реагирует

на изменения в правовой сфере, потому что для их глубокого изучения требуется время, при этом оно не является единственным препятствием для развития правовой идеологии.

Взаимосвязь правовой идеологии и психологии проявляется в следующем. Во-первых, если правовая идеология отделяется от правовой психологии, то она лишается эмпирической базы и становится схоластической, без жизненного опыта она будет неверной, оторванной от реальности. Во-вторых, если проделать предыдущую операцию наоборот, то правовое сознание индивида никогда не выйдет из рамок своего опыта и никогда не объяснит те факты, с которыми она (правовая психология) сталкивается. В-третьих, правовая психология наиболее важный показатель практической реализации правовых принципов, теорий, концепций, и если эти принципы реализуются без учета правовой психологии, то они обречены на гибель и неисполнение. Только в единстве эти две сферы правосознания всесторонне отражают общественное бытие и оказывают активное воздействие на всю социальную жизнь общества.

Что же касается правовой морали в её связи с двумя предыдущими элементами, то, на наш взгляд, правовая мораль тесно взаимодействует с нравственностью субъекта. Нравственность сама по себе является частью духовного содержания субъекта, человека, гражданина, а духовное богатство человека – это прямой путь к высокой организации своей жизни в обществе, среди людей и в согласии с правом и государством в целом. Г.В.Ф. Гегель полагал, что «...нравственное носит вообще характер субстанциональности и, следовательно, фиксируется как божественное»⁹. В.С. Нерсисянц придерживается схожей позиции, что мораль выступает в качестве внутреннего саморегулятора поведения индивида, его осознанного, внутренне мотивированного способа участия в социальной жизни и общественных отношениях. Нравственные нормы выступают в качестве внешних регуляторов поведения¹⁰.

В свою очередь, нравственность неотъемлемо связана с правовой культурой. По мнению С.С. Алексеева, категория «правовая культура» используется для характеристики всей правовой надстройки, всей правовой системы страны¹¹. А.Б. Венгеров утверждает, что правовая культура – многозначная характеристика одной из важнейших сторон жизни общества. Правовая культура характеризует уровень правосознания, включает степень знания права, на которое опираются исполнительная власть, должностные лица, характеризуется она и интенсивностью убеждений в ценности права¹².

Итак, чтобы достичь высокого уровня правосознания необходимо использовать несколько взаимосвязанных элементов, а именно: развивать правовое воспитание и обучение, прививать культурные ценности, создавать качественное законодательство, совершенствовать судебную защиту. Идеалом правового воспитания является юридический всеобуч. Однако не следует преувеличивать роль правового воспитания. Иллюзией является представление, что если всех обучить праву, то исчезнут правонарушения¹³. По мнению В.П. Зенина, при анализе процессов формирования правосознания личности следует выделять действия, которые проводятся для достижения намеченных целей с помощью определённых средств, с использованием соответствующих форм и методов¹⁴. На наш взгляд, правовое воспитание и обучение при разработанности государственных целевых программ, компетентности педагогов, участия государства может существенно улучшить уровень правосознания и правовую культуру населения в целом. Та ситуация, которая складывается в образовательном процессе в вузах и школах России при исследовании имеет неперспективный вид. Поэтому игнорировать работу над повышением и улучшением жизни граждан за счет познания ими естественных их прав и свобод недопустимо. По справедливому мнению Е.А. Певцовой, основным субъектом воспитания является государство, для которого крайне важно сформировать положительное отношение населения к действующему праву, подготовить профессиональных юристов-практиков, ученых правоведов. Правовое обучение и воспитание – часть всего процесса духовного формирования личности, её убеждений в необходимости следовать правовым предписаниям, прививать умения и навыки реализации права¹⁵.

По убеждению С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, И.А. Ильина, А.Г. Спиркина нет правовой деятельности, осуществляемой отдельно от правового сознания, а правосознание может проявиться лишь в правовой активности и правотворчестве. Все составные части правовой культуры не могут существовать без своего носителя-субъекта – человека, группы людей, населения в целом. Правовая культура общества зависит от уровня правового развития различных социальных (классов, например) и профессиональных групп, а также от уровня развития отдельных индивидов. В этом аспекте нужно выделять правовую культуру населения в целом, групповую правовую культуру и правовую культуру личности, человека. В последнем случае также надо учитывать

уровень правовых знаний данного индивида и отношение его к правовой ценности, к закону, уровень правовой установки на соблюдение юридических предписаний. О правовой культуре личности можно судить по ее поведению в правовой сфере, т. е. использовать те же признаки и критерии правовой культуры (уровень развития правового сознания, правовой деятельности и др.), но только на индивидуальном уровне.

Таким образом, структура правосознания достаточно многопланова. По нашему мнению, в системе юридического образования необходимо больше внимания уделять развитию теоретического правосознания, в основе которого должна лежать естественно-правовая идеология, которая в свою очередь является базисом правовой культуры.

¹ Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии. 1973. № 6. С. 101.

² Философский словарь. М.: Политиздат, 1972. С. 395.

³ Советский энциклопедический словарь. М., 1972. С. 1230.

⁴ Желтова В.П., Дробницкий О.Г. Философия и правосознание // Философия и ценностные формы сознания. М., 1978. С. 158–161.

⁵ Жевакин С.Н. Отражение правовых явлений в индивидуальном сознании // Советское государство и право. 1988. № 11. С. 141.

⁶ Байниязов Р.С. Правосознание: Психологические аспекты // Правоведение. 1998. № 3. с. 16.

⁷ Ильин И.А. Собр.соч.: В 10 т. Т.2.М., 1993. С. 140, 142–145.

⁸ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука 1986. С. 104.

⁹ Гегель Г.В.Ф. Лекции по истории философии. Кн.2. СПб., 1994. С. 194.

¹⁰ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 78.

¹¹ Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов. М., 1998. С. 278.

¹² Венгеров А.Б. Теория государства и прав: учебник для юридических вузов. 3-е издание. М., 2000. С.492.

¹³ Там же, С. 493.

¹⁴ Зенин В.П. Формы, методы и система правового воспитания. // Правовое воспитание и социальная активность населения. М., 1991. С. 235.

¹⁵ Певцова Е.А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию // Журнал российского права. 2004. № 3. С. 8.

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ДИНАМИКИ СТАНОВЛЕНИЯ И ТРАНСФОРМАЦИИ

А.С. Федорященко,

аспирант кафедры конституционного права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов

Ретроспективный анализ динамики становления и реформирования российского федерализма позволяет выделять в отечественной истории следующие этапы:

– VIII–XI вв. – возникновение центростремительных тенденций, объединение племен в раннефеодальное государство (Киевская Русь);

– XII–XIV вв. – усиление раздробленности российского государства и формирование центробежных тенденций в отдельных княжествах («Княжеская Русь»);

– XIV в. – XVI в. – усиление центростремительных тенденций связанных с усилением московского княжества, обусловивших возникновение централизованного русского государства под властью Государей всея Руси («Московская русь»);

– XVIII–начало XX вв. – становление и эволюционное развитие русского государства централизованного типа с абсолютной царской властью – Российской империи;

– первая четверть XX в. – вторая половина 80-х годов XX в. – попытка содержательного обновления и развития на новых ценностных основах централизованного государства, локализация центробежных тенденций в новой национально-государственной модели (СССР);

– последнее десятилетие XX в. – 2000 г. – усиление центробежных тенденций получившее свое выражение в «параде разноразмерных суверенитетов», предопределившее распад СССР и образование новых государств (РФ) и новых форм межгосударственных объединений (СНГ);

2000 г. – настоящее время – смена центробежных тенденций на центростремительные, формирование единой «вертикали власти», попытка воссоздания имперской модели взаимодействия России с государствами созданными на базе бывших союзных республик.

Выделенные этапы, позволяют рассматривать Россию как многонациональное и полирегиональное государственное образование, в истории становления и развития которого в различные исторические периоды тем или иным образом сочетались тенден-

ции централизма и регионализма, федерализма и унитаризма, имперского колониализма и автономии.

В целом, в государственном строительстве России с древних времен и по настоящее время боролись две тенденции – федералистская (предполагающая определенную автономность территориальных образований) и унитаристская (предполагающая необходимость сосредоточения всей полноты властных полномочий на высшем государственном уровне). Представляется, что борьба этих тенденций способствовала возникновению ряда исторических особенностей.

Во-первых, масштаб территории и полиэтничность населения исторически обусловили одновременное возникновение и развитие уже в IX–X вв. несколько крупных государственных объединений народов и племен (Киевская Русь, Волжская Булгария, Хазарский Каганат), положивших начало традиции национально-государственного полицентризма на Востоке Европы. Дальнейшее формирование восточнославянской государственности (ставшей территориальной основой российского государства) шло как объединение разнотипных земель и княжеств (не только русских по национальному составу), которые входили в Россию как по собственной воле, так и по воле правящей верхушки или подчиняясь воле московских царей. Эта поливариантность, как и разновременность и разномасштабность вхождения территорий в будущую империю, отразилась на усилении существовавших региональных экономических, политических и духовных различий даже многих русских по своему основному национальному составу регионов (Северо-Западного, Донского, Уральского), не говоря уже о национальных территориях.

Во-вторых, можно утверждать, что поликультурное взаимодействие этносов, в том числе, и пополнение правящей элиты за счет выходцев из присоединенных государств позволяло укреплять межгосударственные связи, интегрировать и адаптировать политико-правовой опыт других народов, обогащать практику организации управления об-

ществом, регулирования властеотношений, компромиссного разрешения кризисов и конфликтов в политико-правовой сфере.

В-третьих, к концу XIX–началу XX в. в унитарной по форме государственного устройства Российской империи имелась достаточно ярко выраженная тенденция к многовариантности политико-административного статуса территорий и регионов. Фактически, чем позднее входил в состав Российской империи тот или иной национальный регион, тем в большей мере учитывались и сохранялись в его статусе специфические характеристики и особенности местного управления и политической системы. Российская центральная власть, руководствуясь великодержавной идеей, в то же время, в ряде случаев соглашалась с определенной региональной самостоятельностью входящих в Империю на правах колоний территориальных образований¹. Поэтому в административно-территориальном устройстве и управлении Российской империи существовали заметные элементы региональной автономии.

В-четвертых, политическое и экономическое развитие регионов такой огромной и многоукладной страны, как Россия, испыты-

вало на себе проявление нескольких тенденций различной направленности:

– с одной стороны, стремление к интеграции в европейское и мировое сообщество и в то же время к нередко усиливающимся попыткам цивилизованной самоизоляции, курсу на самодостаточность и самообеспечение;

– с другой стороны, к формированию общего политического и культурного пространства, к складыванию общеимперского хозяйственного рынка;

– и в то же время к интенсивности хозяйственной и административно-политической регионализации и децентрализации.

Эти процессы ускорились в связи со вступлением России в индустриальную эпоху, когда развитие рыночного хозяйства и демократии в обществе объективно ведет как к широкой регионализации, так и к глубокой интеграции, наполняя эти процессы новым содержанием.

¹ Достаточно вспомнить сам факт наличия в Польском и Финляндском княжествах, являвшихся до 1917 г. российскими колониями, конституционных актов, в то время как в самой российской метрополии Конституция как Основной закон государства была принята только в послереволюционный период.

РЕПРЕССИВНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОТНОШЕНИИ «ИНАКОМЫСЛЯЩЕЙ» ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ (ИЗ ИСТОРИИ «ФИЛОСОФСКОГО ПАРОХОДА»)

М.Е. Хлопаева,

соискатель кафедры теории и истории государства и права Института правоведения и предпринимательства

Печально известный «философский пароход» занимает особое место в истории России. Он является своеобразной точкой отсчета, с которой в XX в. начался драматический раскол единой культуры России на Русское Зарубежье и Россию Советскую.

Само словосочетание «философский пароход», ставшее своеобразным символом репрессий 1922-го, появилось благодаря публицистам и литераторам, занявшимся в 80-90-е гг. XX в. изучением «белых пятен» в отечественной истории.

По сохранившимся архивным документам, к числу которых в том числе относятся «Сведения для составления сметы на высылку» «антисоветской» интеллигенции можно оценить ее примерные размеры. Руководством партии и государства первоначально планировалось репрессировать 200 человек. Однако, истинные масштабы этой акции во многом остаются до конца неизвестными. Тем более ограниченный материал имеется о судьбе конкретных лиц, попавших в печально знаменитые «списки на высылку» (Московский, Петроградский и Украинский). По данным архивных материалов РГАСПИ в списках на высылку значилось на 3 августа 1922 г. – 74 чел., на 23 августа – 174 чел., из них: 1) по Украине – 77 чел.; 2) по Москве – 67 чел.; 3) по Петрограду – 30. По усредненным подсчетам, сделанным на базе архивных материалов Архива Президента Российской Федерации и Центрального архива ФСБ России, в списках на высылку значилось около 230 человек. В настоящее время удалось выявить сведения о судьбе 224 человек, которые, в той или иной мере, пострадали в результате репрессий 1922–1923 гг.

Современные исследователи отмечают, что трагедия «передовой части» русской интеллигенции, долгие годы готовившей революцию, заключается в том, что в результате она оказалась не востребованной новой властью. До февральской революции 1917 г. интеллигенция не имела возможности воплотить в жизнь свои социально-политические идеалы, а после падения самодержавия она оказалось не способной удержать, упавшую ей в руки власть. Пришедшие к управлению страной радикаль-

ные силы потопили в море насилия и разрушения высокие идеи свободы и справедливости.

В наши дни в числе главных причин высылки исследователи называют попытку власти установить жесткий идеологический контроль, удалив из страны интеллектуальную элиту – тех людей, которые могли мыслить свободно, самостоятельно анализировать обстановку и высказывать свои идеи, а зачастую и критиковать существующий режим. Они не хотели «придерживать» свои убеждения или менять их, они думали, писали и говорили так, как велела им совесть, оставаясь свободными в условиях крепнущей несвободы. Независимым словом они пытались убедить в своей правоте, чем бы это ни обернулось для них лично.

Сегодня, изучая архивные документы, можно более подробно восстановить картину всех обстоятельств, послуживших непосредственным поводом к столь неординарному шагу советского правительства. Уже в начале 1920 г. перед ВЧК и его органами на местах была поставлена задача вести гласный и негласный надзор за политическими партиями, группами и лицами. В августе того же года, по указанию руководства страны, в связи «со значительным расширением числа антисоветских партий Чрезвычайная комиссия серьезно приступила к точному учету всех членов антисоветских партий», к числу которых были отнесены партии: эсеров (правых, левых и центра), меньшевиков, народных социалистов, объединенной еврейской социалистической партии, мелкобуржуазных народнических партий, все члены евангелическо-христианских и толстовских обществ, а также анархисты всех направлений. Кроме того, социальное происхождение (бывшие дворяне) и активная общественная деятельность большинства представителей интеллигенции не оставляли им шансов избежать политических репрессий не только в 20-х годах, но и в будущем.

Основную работу по подготовке к высылке возложили на ГПУ. Непосредственную подготовку и проведение мероприятий по высылке интеллигенции в ГПУ возложили на 4-е отделение секретного отдела, отвечавшее за «работу с интеллигенцией». Несколько позд-

нее в центральном аппарате ГПУ на базе этого отделения было создано «особое бюро по административной высылке антисоветской интеллигенции». Аналогичные бюро были образованы в аппаратах полномочных представительств и губотделов ГПУ.

При негласной помощи «бюро содействия» с целью формирования и уточнения списков высылаемых чекисты опрашивали руководителей наркоматов, секретарей партийных ячеек вузов, научных учреждений, партийных литераторов.

Основную репрессивную операцию провели в ночные часы 16 – 18 августа. Среди заключенных в тюрьмы ГПУ или оставленных под домашним арестом оказались известнейшие философы, историки, правоведы, писатели и литераторы, экономисты и финансисты, математики, инженеры и естествоиспытатели, деятели кооперативного движения, врачи.

Все они были допрошены или дали ответы на заранее подготовленные вопросы об отношении к советской власти и проводимой большевиками политике. В основном, никто из арестованных против власти не выступал. Однако, будучи людьми мыслящими, они и не думали скрывать свое отношение к ней. Большинство подследственных считало, что «отрыв от родной почвы» для русской интеллигенции является «весьма болезненным и вредным», а основная ее задача – «содействие распространению в стране положительных научных знаний и просвещения, в котором нуждаются все слои общества».

С арестованных были взяты две подписки: обязательство не возвращаться в советскую Россию и выехать за границу за свой (при наличии собственных средств) или за казенный счет. «Исключение» было сделано для врачей: согласно принятому ранее решению Политбюро ЦК РКП(б) они подлежали высылке не за границу, а во внутренние голодающие губернии для спасения гибнущего населения и борьбы с эпидемиями.

Оправдываясь перед международной общественностью, Л.Д. Троцкий в интервью А.Л. Стронг, опубликованном 30 августа 1922 г. в газете «Известия», пытался представить предпринятые репрессии своеобразным «гуманизмом по-большевистски». «Те элементы, которые мы высылаем или будем высылать, – заявил он, – сами по себе политически нич-

тожны. Но они – потенциальные орудия в руках наших возможных врагов. В случае новых военных осложнений... все эти непримиримые и неисправимые элементы окажутся военно-политической агентурой врага. И мы будем вынуждены расстреливать их по законам войны. Вот почему мы предпочитаем сейчас, в спокойный период, выслать их заблаговременно. И я выражаю надежду, что вы не откажетесь признать нашу предусмотрительную гуманность и возьмете на себя ее защиту перед общественным мнением».

Высылка инакомыслящей интеллигенции в качестве репрессивной меры использовалась властью и в дальнейшем. Так, в начале 1923 г. за рубеж были высланы известный кооператор Б.Р. Фромметт, ученый-философ и религиозный деятель С.Н. Булгаков, некоторые другие. Но это уже была не масштабная операция лета и осени 1922 г., когда, по неполным данным (детальное исследование вопроса еще не проведено и точное число высланных неизвестно), высылке за рубеж и в отдаленные местности России подверглись около 200 видных представителей отечественной интеллигенции. По оценке зарубежных историков, за пределами родины оказались более 500 ученых.

Анализируя причины проведенной советским правительством акции, Ф.А. Степун в 1923 г. писал, что российская интеллигенция после Гражданской войны в массе своей была лояльна власти. Однако большевикам, по мнению Степуна, «очевидно, мало одной только лояльности, т.е. мало признания советской власти как факта и силы; они требуют еще и внутреннего приятия себя, т.е. признания себя и своей власти за истину и добро», на что старые русские интеллигенты согласиться не могли. Большевикам для дальнейших экспериментов в стране необходимо было уничтожить внутреннее сопротивление, что, как они считали, успешно и провели за три недели августа – сентября 1922 г. Инакомыслящая часть русской интеллигенции была выдворена или отправлена в ссылку. Однако, как это ни парадоксально, в конечном счете, прав оказался Л.Д. Троцкий рассматривавший высылку как «акт гуманизма». Лишение Родины оказалось для высланной интеллигенции одновременно, спасением жизни и свободы. Тем, кто остался в стране, в 30-х годах была уготована куда более жестокая участь.

НОРМАТИВНОСТЬ ПРАВА И ПРАВОВАЯ НОРМА: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ

С.В. Чернышов,

соискатель кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

В отечественной теоретической юриспруденции формальность и нормативность традиционно рассматриваются в качестве исходных признаков права как регулятивно-охранительной системы. При этом оговаривается, что право не регулирует не укладывающиеся в правовые стандарты варианты поведения (поведение обусловленное факторами сверхъестественного либо случайного характера). Однако, усиление тенденций различения права и закона обуславливает ситуацию когда в качестве правовых начинают рассматриваться варианты поведения не получившие своего формально-юридического закрепления в издаваемом от имени государства законодательстве. Более того, в рамках естественно-правовой концепции обосновывается положение в соответствии с которым законодательно закрепленный поведенческий стереотип в случае его противоречия основополагающим принципам естественного права (и, прежде всего принципу неотъемлемости прав и свобод личности, рассматриваемых в качестве первичных и потому приоритетных по отношению к публичным интересам государства и общества ценностей), утрачивает свою правовую сущность. Подобная ситуация позволяет отдельным авторам утверждать, что в последнее время нормативность как признак права во многом утрачивает свое значение.

Вместе с тем, на наш взгляд противопоставление юридико-позитивистского и естественно-правового подходов к правопониманию и, как следствие дифференциация права как социально-культурной ценности и права как исходящего от государства и, как правило, облеченного в документальную (писаную) форму императивного предписания (права-закона) не следует воспринимать как свидетельство утраты правом нормативного характера. В данном случае речь идет скорее об изменении подходов к пониманию формы (источника) права как содержащего правовую информацию текста (А.В. Поляков), нежели к отказу от нормативной природы права как регулятивно-охранительной системы.

Представляется, что сама по себе нормативность права обусловлена его характеристикой в качестве системы норм. В контексте пред-

лагаемого подхода право целесообразно рассматривать в качестве нормативной общности включающей совокупность типовых правил поведения (материальных норм) и типовых процедур определяющих правил применения норм материального права (процессуальных норм). Таким образом, понятия нормативность права и норма права выступают в качестве взаимосвязанных и взаимообуславливающих категорий.

Принимая во внимание то, что социально-правовое регулирование поведения в обществе осуществляется на трех уровнях, которые могут быть определены в соответствии с общефилософским критерием как «общее – особенное – единичное». Автор предлагает соответственно этим уровням проводить и градацию правовых норм составляющих правовую систему. Следует дифференцировать общие исходные нормы (цели, принципы, дефиниции), нормы правила, локальные нормы.

Правовые нормы – начала несут исходный характер и представляют собой юридическую форму закрепления наиболее основополагающих принципов правотворчества и правореализации. Данные нормы получают логическое развитие и конкретизацию в нормах – правилах, что не исключает их прямого действия. На содержащиеся в нормах-началах положения можно ссылаться при решении конкретного юридического дела, если надо обосновать правоприменительный акт тем или иным принципом права либо подтвердить неизбежность какого-либо законодательного положения, либо усилить авторитетность принимаемого решения.

Нормы-правила составляют большую часть правовых норм и выступают в качестве инструментального основания системы права. Посредством данных норм закрепляются типовые стандарты нормального, с точки зрения официальной юридической оценки, поведения человека (группы людей) в обществе. С помощью норм-правил фиксируются как типовые стандарты правомерного (допустимого), так и противоправного (недопустимого) поведения. При этом норма излагается в соответствующем формально-юридическом источнике права (юридическом обычае, прецеденте, норматив-

но-правовом акте, нормативно-правовом договоре). Такое закрепление позволяет избежать двусмысленности, подмены правового предписания субъективными интерпретациями.

Локальные нормы содержат предписания, действующие в пределах так называемой ведомственной юрисдикции. Данные нормы не имеют уровня общности, свойственного исходным нормам или нормам правилам и отличаются более конкретным содержанием.

Выступая в качестве первичного элемента системы права, норма права в свою очередь

представляет собой структурированное образование, включающее три элемента: гипотезу (условие), диспозицию (вариант поведения), санкцию (юридически значимые последствия) объединяемые логической взаимообусловленностью. При этом лишь триединство перечисленных элементов образует норму права. Отсутствие хотя бы одного из них означает, что выдаваемая за норму права логическая или словесная конструкция утрачивает юридическое значение, и, следовательно, перестает быть правовой нормой.

ИСТОЧНИК (ОСНОВА) ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Л.Ю. Черняк,

*аспирант кафедры теории и истории государства
и права Юридического института ИГУ*

Вопрос о источнике государственного суверенитета является дискуссионным и не имеет однозначного решения ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Это обусловлено тем, что наука не выработала четкого определения понятия «источник государственного суверенитета». Как правило, данный термин, рассматривают в трех смыслах: гносеологическом, материальном и политико-правовом (формальном).

Под источником суверенитета в **гносеологическом смысле** понимают источник познания, то откуда получают сведения о суверенитете. Это, прежде всего, юридическая доктрина, законодательство и правоприменительная практика. Под **источником в материальном смысле**, обычно, понимают материальные (фактические) условия осуществления (реализации) государственного суверенитета. В этом смысле говорят об основах суверенитета, выделяя, как правило, три их вида: **политическую, экономическую** (Д.Л. Златопольский) и **правовую** (Р.Г. Абдулатипов, А.В. Малько и С.А. Комаров).

Под политической основой государственного суверенитета в разное время понимали либо систему Советов и общее устройство государства¹, либо «наличие в необходимой степени развитой организации политической власти»² и существование «стабильного, сложившегося государства»³. Думается, что политическая основа суверенитета выражена в разветвленной системе органов, олицетворяющих собой государственную власть.

Не менее спорной представляется категория «экономическая основа государственного суверенитета». Как правило, под ней понимают либо систему хозяйства и собственности на орудия и средства производства⁴, либо «владение территорией и находящимися на ней материальными ресурсами»⁵ и культурным достоянием⁶. Однако, экономическая основа суверенитета скорее мыслится как самостоятельность государства в определении своей экономической политики в пределах собственных границ и по отношению к своим партнерам на международной арене.

Менее дискуссионной является категория «правовая основа суверенитета». Обычно, под ней понимается система внутреннего за-

конодательства и международного права⁷. Как представляется, возможно выделение и других основ государственного суверенитета, например, информационной и территориальной. Под первой предлагается понимать исключительное право государства самостоятельно осуществлять внутренние и геополитические национальные интересы в информационной сфере, а под второй право владеть, пользоваться и распоряжаться своей территорией.

В политико-правовом (формальном) смысле под источником понимают то, что фактически выступает основой верховенства государства в пределах своих территориальных границ и его независимости на международной арене. В этом смысле источник суверенитета в зависимости от политико-правовой традиции видится либо в народе, либо в государственной власти, либо в субъектах федерации, либо в трансцендентном начале – боге, либо в монархе. Поскольку этот подход является наиболее распространенным остановимся на нем более подробно.

1. Исторически первой была концепция трансцендентного источника верховенства и независимости государства, рассматриваемого как установление некоего божественного порядка. Предполагалось, что вся власть производна от бога как единого творца мира и тем самым ограничена божескими законами. Эта идея особенно ярко проявляется в древнегерманском учении о должностном характере власти короля и мусульманском учении о государстве. Так, например, Мухаммад Азад в работе «О принципах государства и управления в исламе» писал, что реальным источником всякого суверенитета является воля бога, выраженная в предписаниях шариата⁸.

2. Отказ от теологической теории происхождения государства (который произошел, не везде и не сразу, его реанимировали в XVIII-XIX вв.) повлек и изменение понятия источника государственного суверенитета. Как правило, под ним стали понимать непосредственно **народ**, проживающий в рамках конкретного государства (Фихте, С.В. Черниченко), его **полновластие**⁹, **верховенство и суверенитет** (М.И. Абдулаев)¹⁰. Иногда в качестве источника называли кроме народа и **национальный суверенитет** (В.Е. Чиркин¹¹).

Однако, как представляется, невозможно говорить о народе (и в равной степени о нации) не образовавшем государство, как об источнике государственного суверенитета. Такой народ, как отмечал в свое время Гегель, в принципе не принадлежит истории¹². Кроме того, думается, что источником суверенитета выступает государственноорганизованный народ, как «демос, а не этнос»¹³. Нация рассматривается, как источник государственного суверенитета только в государствах с однонациональным составом населения. Только в этом случае источником суверенитета можно назвать нацию, образовавшую данное конкретное государство. В остальных случаях корректнее говорить о государственноорганизованном народе как источнике суверенитета. Что касается категорий «верховенство», «суверенитет», «полновластие» народа или нации, применяемых для характеристики источника государственного суверенитета, то, как представляется, термины «полновластие» и «верховенство» приемлемы только для таких народов (наций), которые образовали государство, а термин «суверенитет» в узко-юридическом смысле может применяться только в отношении государства.

3. Согласно третьему воззрению источник государственного суверенитета видится в государственной власти (В.С. Шевцов¹⁴, С.Р. Вихарев¹⁵). Эта позиция строится на основании тезиса В.И. Ленина о том, что в общей системе организации государства государственная власть стоит на первом месте, а все остальные организации вслед за ней¹⁶. Поэтому предполагается, что при ее отсутствии «не может идти и речи о наличии государства»¹⁷. Однако, данные понятия являются взаимосвязанными. Так, для государства в широком смысле государственная власть является признаком, а для государства в узком смысле – содержанием. Но в силу того, что власть производна от государства, она не может быть источником верховенства и независимости государства.

Иногда называют источником государственного суверенитета власть и народный суверенитет (верховенство народа), «покоящиеся на гуманном демократическом общественном и государственном строе»¹⁸ (А.А. Головки). Такая конструкция также представляется несколько неудачной, поскольку категория суверенитет в узкоюридическом смысле зарезервирована за государством.

4. В английской правовой доктрине исторически считается, что источником всех властей в государстве и суверенитета является монарх, поскольку его власть не производна ни от какой другой власти в стране. В принципе,

эту позицию можно считать верной применительно к монархиям. Таким образом, источником суверенитета в монархиях можно назвать – монарха, а в республиках – народ. Хотя, если рассматривать классическую боденовскую трактовку суверенитета, то приходится констатировать, что неотчуждаемый суверенитет государства все же был отчужден суверену от народа. Поэтому первоначальным источником государственного суверенитета все же является народ.

5. Еще более модифицируют понятие «источник государственного суверенитета» различные теории суверенитета в федеративном государстве. Так, сепаративная и классическая теории суверенитета, основываясь на договорной теории происхождения федеративного государства, преподносят в качестве единственного источника суверенитета федерации субъекты федерации и их суверенитет¹⁹. А сторонники синтетической теории утверждают, что у общегосударственного суверенитета федеративного государства двойной источник: воля всего населения федеративного государства и воля населения его отдельных субъектов федерации, а основой государственного суверенитета служит народный суверенитет или одновременно соединенный с народным национальный суверенитет²⁰.

Однако, думается, что в федеративных государствах нет никакого особого источника суверенитета. Субъекты федерации не могут выступать источником суверенитета. Можно лишь говорить о том, что народ субъектов федерации является источником суверенитета. Утверждение, что источником государственного суверенитета может быть народный или национальный суверенитет, также является неоднозначным, поскольку категории «народный» и «национальный» суверенитет являются скорее политико-философскими, чем юридическими. По сути, они указывают лишь на то, что народ (или нация), образовавшие государство являются источником всей власти в государстве и источником его суверенитета.

В контексте проведенного исследования, думается, что проблема источника (основы) государственного суверенитета должна быть решена с учетом неоднозначности понимания государства. Под ним, как правило, понимают либо определенным (особым) способом организованное общество (государство в широком смысле этого слова), либо политическую организацию властвования (государство в узком смысле этого слова). Думается, что источником суверенитета государства в широком смысле выступает государственноорганизованный народ (или государствен-

ноорганизованная нация), а источником суверенитета государства в узком смысле – монарх в монархиях, народ в республиках. Предполагается следующее: только после того как народ (нация), организовались территориально, и в рамках него выделился особый аппарат управления и принуждения, возникло государство как суверенное образование, обладающее верховенством внутри страны и независимостью на международной арене. Источником власти в таком случае становится либо народ в государствах с республиканской формой правления, либо монарх в абсолютных монархиях. Таким образом, вопрос об источнике государственного суверенитета зиждется на решении проблемы принадлежности первичной политической власти в условиях функционирования конкретного государства.

¹ Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. М., 1967. С. 211.

² Абдулагипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 48.

³ Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. М., 1999. С. 206.

⁴ Златопольский Д.Л. Указ. соч. С. 211.

⁵ Абдулагипов Р.Г. Указ. соч. С. 47–48.

⁶ Комаров С.А., Малько А.В. Указ. соч. С. 206.

⁷ Абдулагипов Р.Г. Указ. соч. С. 48.

⁸ Asad Mohammad. The Principles of State and Government in Islam, Berkeley and Los-Angeles, 1961. P. 39.

⁹ Так, например, авторы Большой советской энциклопедии считали, что «основу суверенитета социалистического государства составляет полномочие народа» (Большая советская энциклопедия / Гл. ред. А.М.

Прохоров. Т. 25: Струнино-Тихорецк. 3 изд-е. М., 1976. С. 26).

¹⁰ Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для вузов. СПб., 2003. С. 37; Головки А.А. Современные проблемы государственного суверенитета в Республике Беларусь // Право и политика. 2000. № 1. <http://www.portalus.ru/modules/internationallaw/cpanel.htm>.

¹¹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 83.

¹² Гегель Г.В.Ф. Философия истории / Соч. Т. VIII. С. 100.

¹³ Об этом в частности говорил А. Эйде. См.: Возможные пути и средства облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами // Доклад, представленный г-ном Асбьерном Эйде. Док. ООН E/CN. 4/Sub. 2./1993/34, 10 August 1993. P. 17.

¹⁴ Так, он считал, что «особым источником» государственного выступает государственная власть. См.: Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории). М., 1979. С.186.

¹⁵ Он утверждал, что «государственная власть выступает в качестве первоисточника суверенитета государства». - См.: Вихарев С.Р. В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. Минск, 1969. С. 23.

¹⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 306; Т. 40. С. 12–13.

¹⁷ Вихарев С.Р. В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. С. 24.

¹⁸ Головки А.А. Современные проблемы государственного суверенитета в Республике Беларусь // Право и политика. 2000. № 1. // <http://www.portalus.ru/modules/internationallaw/cpanel.htm>. 23.09.2004.

¹⁹ Ржевский В.А., Киселева А.В. Субъекты РФ: типология и конституционные основы организации // Государство и право. 1994. № 10. С. 41.

²⁰ Волков П.В. Теоретико-правовые проблемы федерализма: федеративные властеотношения: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 15.

МЕСТО НАЛОГОВОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

С.С. Щепкин,

*старший преподаватель кафедры теории государства
и права Санкт-Петербургского университета МВД
России, полковник милиции*

Современная система российского налогового законодательства наделена рядом специфических черт в силу своего крайне младенческого возраста. История этого законодательства начинается с 1992 года, когда были приняты основные налоговые законы, создавшие правовую базу для налоговой системы России. С тех пор было принято огромное количество законов и подзаконных актов, содержащих правовые нормы по вопросам налогообложения. Причем, в основном, законодатели были заняты не упорядочением действующего налогового законодательства, а принятием все новых и новых налоговых инициатив, направленных не изыскание дополнительных возможностей по наполнению федерального бюджета.

Налоговое законодательство имеет свои особенности, которые позволяют обособить его от иных отраслей российского законодательства. Это и особый предмет регулирования – вопросы, связанные с реализацией налоговых отношений, и особая процедура принятия нормативных правовых актов, относящихся к налоговому законодательству. Так, например, нормативные правовые акты по вопросам налогообложения принимаются представительными органами власти; федеральные налоговые законы принимаются при наличии заключения Правительства РФ и подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Все эти факты доказывают существование самостоятельной отрасли российского законодательства – налогового законодательства.

Как отмечает Т.Ф. Юткина: «К сожалению, одной из главных проблем российских налоговых законов является тот факт, что эта отрасль российского права с самого своего рождения развивалась в отрыве от всего остального российского законодательства. С самого начала развития этой новой отрасли – налогового законодательства – от его разработки, вероятно, были отстранены юристы... Отсутствие серьезной юридической проработки налоговых правовых норм в союзе, очевидно, с отсутствием серьезного экономического обоснования той или иной налоговой правовой нормы приводят к тому,

что современное российское налоговое законодательство является самой запутанной и наиболее часто изменяющейся отраслью законодательства»¹.

Аналогично мнению О.Бойкова, который считает, что «в налоговых спорах недостаточно роль юристов, представляющих интересы налогоплательщиков»².

Ничего не изменило и принятие Налогового кодекса. В этом случае совершенно прав оказался С.Ю.Орлов, который пишет: «Проект этого нормативного правового акта разрабатывался и продолжает разрабатываться людьми, имеющими весьма смутное представление даже об основах теории права, не говоря уже о том, что вряд ли кто-либо из разработчиков что-нибудь слышал о теоретических основах налогового права. В результате длительной работы над проектом Налогового кодекса, проведенной, мягко говоря, далеко не специалистами, на свет появился некий документ, содержанием которого еще долгое время можно будет веселить юристов. Конечно же, над этим документом можно смеяться и впредь, однако мысль о том, что вскоре по политическим соображениям этот документ может стать законом, обязательным к исполнению, наводит тоску»³.

Проблема формирования налогового права стала актуальной темой для развернувшейся в научной литературе дискуссии. Не осуществляя подробного анализа этой дискуссии, можно отметить, что ряд авторов понимает налоговое право как один из институтов финансового права⁴, а другие считают, что оно является самостоятельной отраслью права⁵.

По нашему мнению налоговое право является подотраслью финансового права, но тем не менее, по мере его развития, а особенно на современном этапе налоговое право приобретает все больше и больше свойств, которые могут определить его как самостоятельную отрасль права.

К предмету регулирования налогового права некоторые ученые относят только имущественные отношения, возникающие между налогоплательщиком и государством

по поводу уплаты налогов⁶. Другие учены не ограничиваются только лишь отношениями по поводу уплаты налогов, а относят к предмету регулирования любые общественные отношения, так или иначе связанные с налогообложением, в том числе и отношения, возникающие в связи с установлением, введением и взиманием налогов⁷, или даже отношения, возникающие в связи с привлечением лиц, виновных в совершении налогового правонарушения, к административной и уголовной ответственности⁸.

Налоговое право в настоящее время, безусловно, представляет собой подотрасль финансового права, так как это право определяет изъятие у налогоплательщиков части их денежных средств от предпринимательской и иной законной деятельности в соответствующий бюджет. В свою очередь вся совокупность денежных средств, находящихся у государства, а также система их формирования, распределения и использования представляют собой финансы. В свою очередь финансы – это отношения между людьми по поводу образования, перераспределения и использования фондов денежных средств⁹.

В определении современной российской правовой системы существует масса научных проблем – это и место арбитражного процесса, и место авторского и патентного права, и метод регулирования страхового права, а также проблема трудового права (особенно с точки зрения закрепления рыночных механизмов в России) и т. д. Налоговое право также при-

обретает достаточно выпуклые свойства самостоятельной отрасли права.

¹ Юткина Т.Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. – М.: ИНФА-М, 1999. С. 59.

² Цит. по: Мельник Д.Ю. Налоговый менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2000. С. 141.

³ Орлов С.Ю. О проблемах налогового права // Юридический мир, 1998, № 11–12. С. 3.

⁴ Гуреев В.И. Российское налоговое право. М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1997. С. 19; Покачалова Е. Налоги, их понятие и роль. // Финансовое право. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 225; Жданов А.А. Финансовое право РФ. Учебное пособие. 2-е изд. М.: ТЕИС, 1995. С. 12. Бельский К.С. Финансовое право. М.: Юрист, 1994. С. 11; Налоги и налоговое право. Учебное пособие // Под ред. А.В.Брызгалкина. М.: Аналитика-Пресс, 1997. С. 121–125; Воронова Л.К. Налоговое право и налоговые правоотношения // Советское финансовое право. Учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 251–252.

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 335–336; Основы налогового права. Учебно-методическое пособие // Под ред. С.Г.Пепеляева. – М.: Инвест Фонд, 1995. С.13; Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. – М.: «Хозяйство и право», фирма «СПАРК», 1995. С. 29; Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 23–26.

⁶ Гуреев В.И. Указ. соч. С. 20.

⁷ Налоги и налоговое право. Учебное пособие // Под ред. А.В.Брызгалкина. М.: Аналитика-Пресс, 1997. С. 118–119.

⁸ Орлов С.Ю. Указ. соч. С. 4.

⁹ Финансовое право. Учебник // Под ред. О.Н. Горбуновой. С. 10.

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

П.Р. Аббасов,

преподаватель кафедры трудового права и социального обеспечения ЮУрГУ

Конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью граждан экологическими правонарушениями, выдвигают необходимость закрепления в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актах органов местного самоуправления механизма их реализации. Одним из них является экологический аудит, который представляет собой независимую, комплексную, документированную оценку соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Экологический аудит направлен на снижение уровня риска для окружающей среды и здоровья людей, способствует обеспечению рационального природопользования и экологической безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности, выпуску экологически чистой продукции, снижению экологических и инвестиционных рисков, повышению инвестиционной привлекательности предприятий. Экологический аудит позволяет выявить факты и причины нарушения законодательства, выработать конкретные рекомендации по их устранению; проводить независимую оценку природоохранной деятельности организаций; сокращать воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду; избегать штрафных санкций. Экологический аудит призван способствовать повышению эффективности природоохранной деятельности субъектов хозяйственной деятельности, развитию систем экологического управле-

ния, получению дополнительных выгод и прибыли в результате сочетания экологических и экономических интересов. Как отмечает О.И.Крассов, экологический аудит представляет интерес для предпринимателей как фактор повышения конкурентоспособности компании на рынке, экологическое аудирование – эффективный способ снижения ресурсо- и энергоемкости, выбросов и сбросов загрязняющих веществ и как результат – снижения затрат на производство продукции. Экологический аудит является одним из средств привлечения инвестиций для внедрения экологически чистых технологий¹. Как указывают В.И.Колбасин и Ю.Н.Старовойтов, экологический аудит способствует повышению конкурентоспособности и рентабельности продукции аудируемого предприятия с позиции роста экономической эффективности его хозяйственной, и в том числе природоохранной, деятельности, дает возможность правильно сформировать учетную политику организации, способствует эффективному решению вопросов льготного налогообложения при внедрении ресурсосберегающих технологий, предотвращению возможных производственных аварий². Экологический аудит позволяет усилить управление охраной окружающей природной среды без дополнительных бюджетных затрат, поскольку он проводится за счет средств субъектов хозяйственной деятельности. Во внедрении экологического аудита заинтересованы как субъекты хозяйственной деятельности, так и государство.

Вследствие несовершенства нормативно-правовой базы, экологический аудит эффективно не реализуется в Российской Федерации. По мнению Т.З.Юсупова, если проанализировать практику применения экологического аудита в России,

то возникает парадоксальная ситуация. Несмотря на то что потребность в экологическом аудите в различных сферах деятельности не вызывает сомнений, рынок услуг по экологическому аудированию формируется стихийно, без должного правового регулирования и нормативно-методического обеспечения со стороны федеральных органов власти³. Как показывает анализ законодательства, на федеральном уровне не существует единого подхода к определению содержания и сущности экологического аудита, его места в системе Российского законодательства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. «О Классификаторе правовых актов»⁴ правовой статус экологического аудита утвержден как один из видов аудиторской деятельности. Федеральный закон от 07 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности»⁵ определяют аудиторскую деятельность, аудит – как предпринимательскую деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. Пунктом 2 ст.1 указанного Федерального закона установлено, что аудит осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами по проведению аудиторской деятельности, изданными в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». Таким образом, как следует из указанного Федерального закона, в понятие «аудиторская деятельность» не входит деятельность по осуществлению именно экологического аудита. В настоящее время отсутствуют изданные в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» нормативные правовые акты по проведению экологического аудита или специальный федеральный закон, регулирующий деятельность экологического аудита. В Федеральном законе от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды»⁶ также отсутствуют нормы, определяющие правовой статус экологического аудита, в нем закреплено лишь понятие «экологический аудит». Отсутствует соответствующая статья, определяющая статус, предмет и объекты экологического аудита.

Госстандартом России с целью унификации норм международных стандартов и

российского законодательства в соответствии с требованиями российского законодательства утверждены следующие документы по экологическому аудиту: ГОСТ Р ИСО 14010-98 Руководящие указания по экологическому аудиту. Основные принципы; ГОСТ Р ИСО 14011-98 Руководящие указания по экологическому аудиту. Процедура аудита систем управления окружающей средой; ГОСТ Р ИСО 14012-98 Руководящие указания по экологическому аудиту. Квалификационные критерии для аудиторов в области экологии. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 «О техническом регулировании»⁷ указанные ГОСТы носят рекомендательный характер. Этим Федеральным законом определено, что международные и национальные стандарты могут использоваться полностью и частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов. До настоящего времени не принят ни один технический регламент по экологической и промышленной безопасности.

В ст. 27 Федерального закона от 4 мая 1999 года «Об охране атмосферного воздуха»⁸ установлено, что государственные инспекторы по охране природы, осуществляющие контроль за охраной атмосферного воздуха, имеют право вносить предложения о проведении экологического аудита. Однако в законодательстве не установлены основания для проведения аудиторских проверок при осуществлении контроля за использованием и охраной земель, лесов, вод и др.

Поскольку в соответствии со ст. 72 Конституции РФ законодательство об охране окружающей среды относится к предметам совместного ведения, в ряде субъектов Российской Федерации механизм экологического аудита действует на основании регионального законодательства. Например, постановлением Правительства Москвы от 22 июля 2003 года № 568-ПП утверждено «Временное положение о Системе экологического аудита в городе Москве», в котором определена система экологического аудита в г.Москве. Однако отсутствие федеральных правовых актов не позволяет выработать единые требования к процедуре проведения экологического аудита, обеспечить единый подход к определению содержания и сущности экологического аудита как инструмента для обеспечения экологической безопасности и права граждан на благоприятную

окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии.

Таким образом, на федеральном уровне необходимо установить основные положения к организации и проведению экологического аудита, определить его место в системе Российского законодательства, закрепить правовые нормы, определяющие задачи, порядок проведения и финансирования экологического аудита, ответственность аудиторов и аудиторских организаций, правовые последствия заключения экологического аудитора.

¹ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001. 360с.

² Колбасин В.И., Старовойтов Ю.Н. Экологическая составляющая производства и аудит // Аудиторские ведомости. 2002. № 1.

³ Юсупов Т.З. Экологический аудит: понятие, значение и содержание // Юрист. 2004. №4.

⁴ Собр. законодательства РФ. 2000. №12. ст. 1260.

⁵ Росс. газ., 2003. 9 августа.

⁶ Собр. законодательства РФ. 2002. №2. ст.133.

⁷ Собр. законодательства РФ. 2002. №52 (ч.1). ст. 5140.

⁸ Собр. законодательства РФ. 1999. №18. ст.2222.

МЕХАНИЗМ ДЕЙСТВИЯ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.М. Баринов,

аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Развитие человеческого общества представляет собой очень сложный и противоречивый процесс. В определенные периоды его жизнедеятельности происходит обострение социальных и техногенных противоречий. Это влечет за собой возникновение этнических и социальных, политических и военных конфликтов, экономических катастроф, крупномасштабных промышленных аварий и т.д.

Экстремальные ситуации угрожают жизни и здоровью людей, создают условия для уничтожения значительных материальных и духовных ценностей. Они грозят дестабилизацией и разрушением социальной системы и требуют безотлагательного принятия неординарных мер и, прежде всего правовых, организационных, экономических, материально-технических.

Чрезвычайная ситуация представляет собой совокупность опасных для общества факторов, создающих угрозу безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства и требующих для своего урегулирования иного нормативного воздействия, иной управляющей подсистемы чем те, которые действуют в обычных условиях¹.

Перестройка юридического инструментария в таких случаях происходит при помощи введения особых, чрезвычайных административно-правовых режимов, целью которого является изменение правового статуса субъектов действующих на определенной территории, системы органов исполнительной власти, установление мер, которые используются для урегулирования сложившейся экстренной ситуации.

Таким образом, чрезвычайный режим – это специальный административно-правовой режим жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной деятельности и функционирования органов власти на территории, где возникла чрезвычайная ситуация².

Законодательно понятие режима чрезвычайного положения закреплено в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001

г.³

Все специальные административно-правовые режимы, как правило, ограничивают конституционные принципы и конституционные права граждан. Поэтому такие ограничения не должны быть чрезмерными, а режимные ограничения должны устанавливаться только законами.

С учетом этого целью изучения механизма действия права в чрезвычайных ситуациях есть уточнение того, какие их элементы релевантны к формированию и реализации права, как они влияют на организационно-ресурсную основу этих процессов и как это отражается на правовом поведении субъектов.

Понятие «механизм действия права» широко использовалось в юридической литературе советского периода, начиная приблизительно с 70-х годов. Особенно много про этот механизм писали специалисты в отрасли общей теории права⁴. Можно утверждать, что внимание механизму действия права, как правило, отражало ориентацию того или иного исследователя на социолого-юридический анализ правовых систем и права в целом.

Понятие, которое рассматривается, в принципе не было предметом теоретических дискуссий. Механизм действия права исследовался с позиции и в границах действующего права, которое провозглашалось социалистическим и действительно во многих своих проявлениях отвечало централизованной системе управления, плановой экономике, а значит, допускало руководящую роль одной партии, что, безусловно, противоречило самой идее правового государства.

Механизм действия права – это процесс формирования и использования правовых разрешений, запретов для регулирования поведения граждан с целью развития и усовершенствования общественных отношений, обеспечение законных прав и интересов личности и общества⁵.

По характеру функционирования разных подсистем механизма действия права можно выделить следующие его элементы: 1) право как совокупность норм; 2) релевантные

социальные факторы, то есть явления, которые рождают право и влияют на процесс его действия; 3) правореализующие действия и их результаты⁶.

Такая структура механизма действия права говорит о тесной связи юридических средств с различными факторами, которые их обуславливают, отражает разворачивание структуры этого механизма во времени, подчеркивает его управленческую целостность и одновременно социальную обусловленность, представляет процесс действия права в двух ракурсах – как субъекта и как объекта управления.

С учетом другого критерия – способа влияния механизма действия права могут быть выделены: директивные элементы, элементы которые содействуют исполнению определенного поведения, поведенческие акты реализации нормативных предписаний; элементы контроля и самоконтроля.

В зависимости от результатов действия права, в механизме действия права выделяют: постановление социально-полезных целей, поддержку социально-полезных образцов поведения, социально-правовой контроль⁷.

Этот взгляд на структуру механизма действия права, хотя и не единственно возможный, может быть использован для исследования как слагаемых права (основных и комплексных отраслей, институтов, групп норм и т.д.), так и действие права в чрезвычайных ситуациях.

В связи с существованием проблемы механизма действия права в чрезвычайных ситуациях нужно разработать специфическую методику анализа последних или определить специфический подход к нему. Это может помочь не только увеличению грамотности принятия управленческих решений, но и формированию правовой политики в специфических условиях времени, пространства. Но такой подход должен опираться на несколько общих положений:

1) признание специфичности любой чрезвычайной ситуации, то есть того, что ситуация становится чрезвычайной и приобретает новые черты. А значит право, как и правовая политика должны обязательно исходить из того, что положение изменилось. Новые правовые задачи часто пробуют решить прошедшими, устаревшими средствами;

2) признание кризисного положения. Любая чрезвычайная ситуация – кризис, а поэтому реализация права при такой ситуации имеет кризисный характер, т.е. испыты-

вает недостаток в целях реализации и в интенсивности. Анализ механизма действия права в чрезвычайных ситуациях должен учитывать предложения о том, что цели права нужно изменить, а интенсивность и обеспечение правореализационного процесса усилить;

3) этот подход должен быть таким, чтобы он учитывал поведение, то есть выходил из наличия разного рода связей и отношений между элементами чрезвычайной ситуации и механизма действия права, которые получают выявление в поведении субъектов права⁸.

Все это требует:

а) выделения элементов чрезвычайной ситуации (например: содержание угрозы, быстрота развития событий, изменение способов поведения людей и т.д.);

б) анализа элементов механизма действия права в данной ситуации (например: целей права, содержание правовых распоряжений, их готовности для реализации и т.д.);

в) сопоставления способов адаптации элементов механизма действия права до элементов чрезвычайной ситуации, включая решение вопроса о возможности такой адаптации и о способах необходимых для этого.

Результаты исследований этой проблемы могут быть использованы государственными органами, которые занимаются предотвращением чрезвычайных ситуаций и ликвидацией их последствий.

Чрезвычайная ситуация должна целенаправленно, с помощью дополнительных усилий удерживаться в определенных рамках, и на этой основе трансформироваться в нормальную, природную ситуацию. Одновременно чрезвычайность означает перераспределение средств, на эту деятельность, а значит и деформацию последней. В самых острых чрезвычайных ситуациях власть, как возможность отдавать те или иные распоряжения и добиваться их исполнения, переходит от одних структур и субъектов к другим, а сам характер управления становится более авторитарным⁹.

Следовательно, если рассматривать право как способ социального регулирования, то нужно определить, что у чрезвычайных ситуаций:

1) потребность в нем растет, даже если при этом увеличивается потребность в моральных регуляторах; увеличивается роль неформального, чаще всего профессионального, авторитета;

2) изменяется содержание регулятив-

ного потенциала права. Существующая опасность и потребность населения определяют характер реализации, исполнения, применения отдельных компонентов права – правовых предписаний;

3) изменяется содержание и процесс реализации права, он становится авторитарнее, жестче и в ряде случаев принимает форму чрезвычайного или специального порядка¹⁰.

При этом резко изменяется способность правоприменительных органов исполнять свои функции. Их авторитета, сил и средств становится недостаточно для реализации многих правовых норм, например, тех, которые регламентируют охрану конституционных принципов и конституционных прав и свобод граждан. В связи с этим изменяется отношение граждан к праву. На первый план выходят жесткие нормы, необходимость соблюдения которых обуславливается понятием «чрезвычайности».

¹ Рушайло В.Б. Административно правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. 2004. № 1 С. 24.

² Андриченко Л.В., Домрин А.Н., Савицкий В.А., Чертков А.Н. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 33.

³ Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Алексеев С.С. Теория государства и права. М., 2003. С.123.

⁵ Там же. С.124.

⁶ Там же. С.125.

⁷ Там же. С.126.

⁸ Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 41.

⁹ Рушайло В.Б. Организационно-правовые средства обеспечения режима особого положения // Российский следователь. 2003. № 11. С. 29.

¹⁰ Там же. С. 30.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ КАК КОМПОНЕНТЫ РЕЗОЛЮТИВНОЙ ЧАСТИ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

П.В. Батурин,

*адъюнкт кафедры конституционного права Уральского
юридического института МВД России*

В процессе своей деятельности Конституционный Суд РФ с каждым годом все активнее использует положения норм международных договоров РФ при принятии решений по вопросам, входящим в его компетенцию. Правовым основанием такого использования является часть 4 статьи 15 Конституции РФ, в которой международные договоры РФ вместе с общепризнанными принципами и нормами международного права определяются как составная часть правовой системы РФ, а также Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ». При изучении постановлений и определений Конституционного Суда РФ представляется особо значимой мало исследованная проблема внедрения положений международных договоров РФ в резолютивную часть его решений.

Существующая практика Суда свидетельствует о том, что международно-правовые нормы используются в его решениях как в рамках системы правовой аргументации¹, так и для обоснования формулируемых правовых позиций². При этом Суд, как правило, не выносит ссылки на международно-правовые нормы за рамки мотивировочной части решения. Такой метод принято считать вполне оправданным, поскольку в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» Суд может проверять нормативно-правовые акты и их отдельные положения только на соответствие Конституции РФ, в силу чего, по мнению некоторых специалистов, границы использования отдельных международных положений Конституционным Судом РФ должны ограничиваться рамками мотивировочной части решения³.

Как же оценить исключения из сложившейся практики, допускающие введение ссылок на международные договоры РФ в резолютивную часть его решений? К настоящему времени известны пять таких актов – три постановления и два определения⁴.

Так, в мотивировочной части Постановления от 25 января 2001 года № 1-П Конституционный Суд РФ, исследуя поставленный вопрос, сформулировал ряд правовых позиций. Основная из них, которая затем была положена в основу

итогового вывода, сформулирована с привлечением положений статей 6 и 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Суды, рассматривая иски о возмещении государством вреда, причиненного лицу незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи) в гражданском судопроизводстве, если они не относятся к принятию актов, разрешающих дело по существу, не должны увязывать конституционное право на возмещение государством вреда непременно с личной виной судьи, установленной приговором суда. Уголовно ненаказуемые, но незаконные виновные действия (или бездействие) судьи в гражданском судопроизводстве должны рассматриваться как нарушение права на справедливое судебное разбирательство, что предполагает необходимость справедливой компенсации лицу, которому причинен вред нарушением этого права»⁵. Следует также отметить, что в мотивировочной части принятых Конституционным Судом РФ Определений⁶ от 8 февраля 2001 года № 42 и 43, предметом рассмотрения в которых также являлось положение пункта 2 статьи 1070 ГК РФ, была изложена вышеуказанная правовая позиция.

В резолютивных частях названных Постановления и Определений Суд, вычленив основное содержание правовой позиции, изложил следующую формулировку: «Данное положение (п. 2 ст. 1070 ГК РФ – П. Б.) в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, и во взаимосвязи со статьями 6 и 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не может служить основанием для отказа в возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях (а именно когда спор не разрешается по существу) в результате незаконных действий (или бездействия) суда (судьи), в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, – если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением»⁷. Единственное отличие первых пунктов резолютивных частей Постановления и Определений заключается в том, что в первом решении Суд рассмотрел дело по существу и признал оспариваемое по-

ложение соответствующим Конституции РФ, а в двух других – прекратил производство по делам, поскольку поставленные заявителями вопросы были ранее разрешены.

В Постановлении от 17 июля 2002 № 13-П⁸ Конституционный Суд РФ признал неправомерно расширенным правило пересмотра и отмены приговоров в надзорном порядке, установленное уголовно-процессуальным законом, основываясь наряду с Конституцией РФ на положениях Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В мотивировочной части названного решения, как и в предыдущем случае, была изложена правовая позиция, которая в концентрированном виде отразилась и в резолютивной части: «... федеральный законодатель вправе предусмотреть – с соблюдением критериев и условий, закрепленных в данных положениях, – процессуальные механизмы и процедуры пересмотра и отмены вступившего в законную силу приговора и с учетом их природы определить, в каких случаях такой пересмотр возможен в процедуре возобновления дел по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а в каких – в надзорном порядке. При этом исключение из общего правила о запрете поворота к худшему допустимы лишь в качестве крайней меры, когда неисправление судебной ошибки искажало бы саму суть правосудия, смысл приговора как акта правосудия, разрушая необходимый баланс конституционно защищаемых ценностей, в том числе прав и законных интересов осужденных и потерпевших. Отсутствие возможности пересмотра окончательного судебного решения в связи с имевшим место в ходе предшествующего разбирательства фундаментальным нарушением, которое повлияло на исход дела, означало бы, что – вопреки принципу справедливости и основанным на нем конституционным гарантиям охраны достоинства личности и судебной защиты прав и свобод человека – такое ошибочное судебное решение не может быть исправлено»⁹. Перед тем как изложить данную правовую позицию Конституционный Суд РФ привел содержание, используемого им положения пункта 2 статьи 4 Протокола № 7 (в редакции Протокола № 11) к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Пункт первый резолютивной части этого постановления сформулирован с учетом правовой позиции, изложенной в мотивировочной части решения: «Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 46, 49, 50 (часть 1), 55 (часть 3) и 123 (часть 3), находящиеся в нормативном единстве положения пунктов 1 и 2

статьи 342, части первой и пункта 1 части второй статьи 371, пункта 2 части первой статьи 378, части первой статьи 379 и части третьей статьи 380 УПК РСФСР, а также пунктов 1 и 2 статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» – в части, допускающей пересмотр и отмену в порядке надзора по протесту прокурора вступившего в законную силу оправдательного приговора ввиду односторонности или неполноты расследования или судебного следствия, а также несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела в случаях, когда в предшествующем разбирательстве не были допущены нарушения, которые отвечали бы критериям, предусмотренным пунктом 2 статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод»¹⁰.

Из двух вышеприведенных примеров резолютивных частей решений и с учетом анализа содержания их мотивировочных частей можно сделать вывод о том, что Конституционный Суд РФ использовал нормы международных актов в качестве *средств выявления конституционно-правового смысла* оспариваемых положений российского законодательства наряду с Конституцией РФ и отраслевым законодательством. Более того, учитывая определяющую роль соответствующих положений международных норм в выявлении такого смысла применительно к каждому конкретному случаю (речь идет о положениях, ставших предметом рассмотрения в постановлениях № 1-П 2001 года и № 13-П 2002 года), Суд считал необходимым и правомерным формулирование итоговых выводов с привлечением этих международных норм.

Еще одно решение, в резолютивной части которого имеется ссылка на положения международного договора, принято Конституционным Судом РФ 11 мая 2005 года. Это Постановление¹¹, в котором была признана неконституционной статья 405 УПК Российской Федерации, как не допускающая поворот к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора по жалобе потерпевшего (его представителя) или по представлению прокурора и тем самым исключая пересмотр в порядке надзора обвинительного приговора, а также определения и постановления суда в связи с необходимостью применения уголовного закона о более тяжком преступлении, ввиду мягкости наказания или по иным основаниям, влекущим за собой ухудшение положения осужденного, а также пересмотр оправдательного приговора либо определения или постановления суда о прекращении уголовного дела.

В мотивировочной части решения были приведены ранее выработанные Конституционным Судом РФ правовые позиции, выявляющие конституционно-правовую природу института пересмотра приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную силу, в частности, вышеприведенная правовая позиция, изложенная в Постановлении от 17 июля 2002 года. Кроме этого, были проанализированы отдельные положения Конституции РФ, международных договоров РФ и иных международных актов по рассматриваемой проблеме (Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью 1985 года и Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № R (85) 11 «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса»).

В ходе разрешения этого дела было установлено, что Конституция РФ хотя и не имеет прямых указаний на возможность поворота к худшему, все-таки декларирует равенство всех перед законом, гарантирует судебную защиту, а также состязательность и равноправие сторон в судопроизводстве. На основании отдельных норм указанных международных документов и в непротиворечии с Конституцией РФ был сделан вывод о возможности поворота к худшему в процессе пересмотра судебного решения в порядке надзора, при этом решающее значение оказали положения Европейской конвенции 1950 года и Протокола № 7 к ней, в которых предусмотрены критерии допустимости подобного пересмотра. Таким образом, положения Конституции РФ и уголовно-процессуального закона применительно к конкретному случаю получили содержательное наполнение за счет норм международных договоров РФ и, кроме того, последние были использованы для урегулирования пробела в законодательстве до внесения необходимых изменений и дополнений национальным законодателем.

Пункт 1 резолютивной части Постановления от 11 мая 2005 года № 5-П имеет ссылку на нормы международного договора РФ и сформулирован следующим образом: «Признать статью 405 УПК РФ в той мере, в какой она в системе действующего уголовно-процессуального регулирования пересмотра вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда, не допуская поворот к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора по жалобе потерпевшего (его представителя) или по представ-

лению прокурора, не позволяет тем самым устранить допущенные в предшествующем разбирательстве существенные (фундаментальные) нарушения, повлиявшие на исход дела, не соответствующей Конституции РФ, ее статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 19, 21, 46 (часть 1), 52, 55 (часть 3) и 123 (часть 3), во взаимосвязи со статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пунктом 2 статьи 4 Протокола № 7 к ней (в редакции Протокола № 11)»¹². Подобная формулировка итогового вывода в резолютивной части свидетельствует, на наш взгляд, что положения указанного международного договора РФ использовались Конституционным Судом РФ не только в качестве средства выявления конституционно-правового смысла оспариваемых положений уголовно-процессуального закона, но и в качестве *особого дополнительного* критерия конституционности последних как объектов контроля. Не вдаваясь в детали проблемы количества и качества критериев конституционности объектов федерального судебного конституционного контроля в России, отметим лишь, что разрешение этой проблемы в науке представляется по-разному¹³. И практика Конституционного Суда, прежде всего последний из рассмотренных случаев, также не вполне однозначна.

Помимо рассмотренных решений, в практике федерального судебного органа конституционного контроля имеются и те, в мотивировочной части которых основная правовая позиция сформулирована в большей степени с использованием положений международных договоров РФ, однако, в резолютивной части ссылка на нормы международного права отсутствует. По нашему мнению, следуя логике рассмотрения подобных дел, следовало бы перенести в резолютивную часть ссылку на те положения международных договоров РФ, которые были привлечены им для формирования правовой позиции, положенной в основу итогового вывода.

Приведем несколько примеров подобных решений. В Постановлении от 2 февраля 1996 года № 4-П¹⁴ Конституционный Суд РФ сформулировал следующую правовую позицию: исходя из материального содержания правосудия и приоритета прав человека, цель исправления судебных ошибок служит основанием для пересмотра окончательных решений судов, если какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки. «Международно-правовая норма (пункт 6 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах – П.Б.) закрепляет более широкие возмож-

ности для исправления судебных ошибок, чем действующий Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, и в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации, являясь составной частью правовой системы России, имеет приоритет перед внутренним законодательством по вопросам защиты прав и свобод, нарушенных в результате судебных ошибок»¹⁵.

В этом случае Суд установил, что положения УПК РСФСР, устанавливающие основания возобновления дел по вновь открывшимся обстоятельствам носят ограничительный характер и не позволяют осуществить пересмотр решения суда в случае наличия судебной ошибки. А нормы международного договора, наоборот, устанавливают наличие такой возможности в целях достижения правосудности приговора или иного решения суда. В свою очередь, системное толкование положений Конституции РФ позволило Конституционному Суду РФ только констатировать, что способы судебной защиты прав граждан не могут быть ограничены, а ограничение, введенное УПК РСФСР не отвечает условиям, при которых оно могло бы быть правомерным. В остальном, что касается определения правосудности и случаев пересмотра решений судов было заимствовано из отдельных положений международных договоров. При этом Суд прямо указал, что формулирует свою позицию на основе международных норм, т.к. они имеют приоритет перед внутренним законодательством.

Однако в резолютивной части Постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П Конституционный Суд РФ ограничил аргументацию применительно к оспариваемым нормам УПК РСФСР ссылкой на Конституцию РФ, хотя, учитывая логику решения и сложившуюся практику разрешения аналогичных дел в будущем, необходимо было сделать соответствующую ссылку на международные положения и в постановляющей части.

В качестве еще одного примера приведем Постановление от 27 июня 2000 г. № 11-П, где Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию по поводу реализации права на помощь адвоката (защитника) в рамках уголовного производства: «поскольку конституционное право на помощь адвоката (защитника) не может быть ограничено федеральным законом, то применительно к его обеспечению понятия «задержанный», «обвиняемый», «предъявление обвинения» должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в придаваемом им Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР более узком смысле. В целях реализации названного конституцион-

ного права необходимо учитывать не только формальное процессуальное, но и фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное уголовное преследование. При этом факт уголовного преследования и, следовательно, направленная против конкретного лица обвинительная деятельность могут подтверждаться актом о возбуждении в отношении данного лица уголовного дела, проведение в отношении него следственных действий (обыска, опознания, допроса и др.) и иными мерами, предпринимаемыми в целях его изобличения или свидетельствующими о наличии подозрений против него (в частности, разъяснением в соответствии со статьей 51 (часть 1) Конституции Российской Федерации права не давать показаний против себя самого). Поскольку такие действия направлены на выявление уличающих лицо, в отношении которого ведется уголовное преследование, фактов и обстоятельств, ему должна быть безотлагательно предоставлена возможность обратиться за помощью к адвокату (защитнику)»¹⁶. Подобный вывод был сделан на основе не столько положений Конституции РФ сколько благодаря анализу отдельных положений Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также толкованию этих положений Европейским Судом по правам. При этом приведенная правовая позиция из мотивировочной части в концентрированном виде была перенесена в резолютивную часть Постановления и непосредственно способствовала разрешению дела по существу. Однако, как и в предыдущем случае, в постановляющей части решения Конституционный Суд, не счел необходимой ссылку на нормы международного права, которые сыграли ни чуть не меньшую роль по сравнению с Конституцией РФ в разрешении этого дела. В свою очередь, следует заметить, что среди статей Конституции РФ, которым были признаны не соответствующими оспариваемые положения уголовно-процессуального законодательства, фигурирует статья 17 (часть 1). Видимо посредством этой конституционной нормы Суд попытался указать на роль положений международных договоров РФ в своем решении.

Но все же, учитывая роль положений норм международных договоров РФ в последних приведенных примерах решений, ссылка только на статью 15 (часть 4) либо статью 17 (часть 1) Конституции РФ не отражает в полном объеме, по нашему мнению, современной роли международных договоров в правовой системе России. Поэтому в науке уже сегодня

практика Конституционного Суда РФ по привлечению в резолютивную часть международных норм вызывает одобрение и поддержку. Так некоторые ученые склоняются к тому, что «в тех случаях, когда действующий международный договор РФ предопределяет смысл и содержание правовой позиции Суда, а не только обеспечивает более весомые доказательства при обосновании правовой позиции, вполне уместными были бы ссылки на нормы такого договора и в том разделе, который начинается словами: “Конституционный Суд постановил...”»¹⁷. На наш взгляд, такое замечание заслуживает особого внимания и дальнейшего осмысления.

На первый взгляд, учитывая содержание ст. 125 Конституции РФ, позиция противников подобной практики в деятельности Суда вполне объяснима. Однако если обратиться к ч. 3 ст. 128 Конституции РФ можно сделать вывод, что сама Конституция однозначно не решает «судьбу» международных положений в рамках конституционного правосудия, оставляя последнее слово за федеральным законодателем. Другой вопрос, что федеральное конституционное законодательство воспроизвело положения Конституции РФ, признав единственным критерием конституционности по всем категориям дел положения самой Конституции РФ, за исключением дел по разрешению споров о компетенции между органами государственной власти различных уровней. В последнем случае критериями конституционности выступают Конституция РФ, федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 1 ст. 94 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»). Таким образом, можно предположить, что при определенных изменениях, внесенных в федеральное конституционное законодательство о Конституционном Суде, ситуация с использованием ссылок на отдельные международные нормы в резолютивной части решения получит свое положительное разрешение. При этом хотелось бы заметить, что такой подход не означал бы автоматического признания международных договоров РФ в качестве основного критерия конституционности объектов федерального судебного конституционного контроля наряду с Конституцией РФ. Положения международных норм вполне могут остаться в качестве только средств выявления правового смысла оспариваемых в рамках конституционного правосудия положений национального законодательства и лишь в случае отсутствия прямого указания в Конституции РФ на правила регулирования определенных отношений

выступить в роли дополнительного критерия конституционности на основании все тех же конституционных положений (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 55 Конституции РФ). В то же время, в ситуации, когда Конституционный Суд РФ выносит решение по делу, в котором проверяет конституционность отдельных положений отраслевого законодательства и иных нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения, по поводу которых формулировки Конституции РФ не позволяют сделать однозначный вывод, а положения международных договоров РФ содержат необходимые правила урегулирования рассматриваемых общественных отношений и в силу этого предопределяют смысл и содержание правовой позиции Суда и итогового вывода по делу, международно-правовые нормы могут и должны занять свое место в резолютивной части судебного решения.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2001 года № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 265 УК РФ в связи с жалобой гражданина А.А. Шевякова». // Собрание законодательства Российской Федерации. 4 июня 2001. № 23. Ст. 2408.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 года № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина». // Собрание законодательства Российской Федерации. 20 декабря 2004. № 51. Ст. 5260.

³ Подробнее, см.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 года). Очерки теории и практики. М.: «Городец-издат», 2001. С. 128–129; Гаврюсов Ю. В. Влияние норм международного права на формирование правовой позиции конституционного суда. // Конституционная юстиция в Российской Федерации (сборник статей). Екатеринбург, 2003. С. 134–135.

⁴ Существует и еще одно постановление, в резолютивной части которого Конституционный Суд РФ ссылается на международные договоры РФ, однако, по нашему мнению, это итоговый вывод процессуального характера о неподведомственности Суду поставленного перед ним вопроса, а не разрешение проблемы по существу с привлечением норм международного права. (Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики») ... ». // Собрание законодательства Российской Федерации. 14 августа 1995. № 33. Ст. 3424).

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 12 февраля 2001. № 7. Ст. 700.

⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 9 апреля 2001. № 15. Ст. 1530, 1531.

⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 12 февраля 2001. № 7. Ст. 700.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 УПК РСФСР, статьи 41 УК РСФСР и статьи Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 5 августа 2002. № 31. Ст. 3160.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ № 5-П по делу о проверке конституционности статьи 405 УПК РФ в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ, производственно-технического кооператива «Содействие», ООО «Карелия» и ряда граждан. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 30 мая 2005. № 22. Ст. 2194.

¹² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 30 мая 2005. № 22. Ст. 2194.

¹³ В литературе существует два подхода: однополярный

признает единственным критерием конституционности только конституцию государства (например, см.: Митюков М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. М., 1999. С. 55) и многополярный устанавливает в качестве основного критерия конституционности объектов конституционного контроля конституцию, а в качестве дополнительных нормы отдельных федеральных конституционных законов и международных договоров, а также правовые позиции конституционного суда (например, см.: Бриксов В.В. Критерии конституционности объектов федерального судебного конституционного контроля: некоторые проблемы. // *Государство и право*. 2002. № 12. С. 99–100).

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п.5 ч.2 ст.371, ч.3 ст.374 и п.4 ч.2 ст.384 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 12 февраля 1996. № 7. Ст. 701.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И.Маслова. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 3 июля 2000. № 27. Ст. 2882.

¹⁷ Игнатенко Г. В. Международное право в конституционном правосудии: традиционные и дискуссионные аспекты. // *Конституционная юстиция в Российской Федерации* (сборник статей). Екатеринбург. 2003. С. 120.

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ, ВЕДАЮЩИХ ДЕЛАМИ О РОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСТВЕ

Я.Л. Ванюшин,

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Челябинского ЮИИ МВД России

Специфика отношений, возникающих в сфере гражданства, с очевидностью определяет необходимость их соответствующего правового регулирования. Наряду с подробным регламентированием таких вопросов гражданства как основания, способы приобретения и прекращения гражданства, принципы гражданства, порядок производства и других вопросов, важным является установление субъектов решения вопросов гражданства. Учитывая особую значимость гражданства, сложность вопросов приобретения и прекращения гражданства, их решение, отмечает М.В. Баглай, может быть доверено только строго определенным государственным органам, полномочия которых установлены законом¹.

В этой связи в законодательстве любого государства определяются органы, в компетенцию которых входит решение вопросов гражданства, устанавливается объем их полномочий, порядок производства и обжалования решений и другие необходимые вопросы. Так, Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве РФ» (далее – Федеральный закон о гражданстве)² в качестве органов, ведающих делами о гражданстве, называет: Президента РФ, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции его территориальные органы и ведающий вопросами иностранных дел, а также дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за её пределами (ст. 28).

При этом российская модель системы в целом является традиционной для постсоветского пространства и представлена в большинстве стран СНГ³. Что касается стран дальнего зарубежья, в силу большого разнообразия российская система органов, ведающих делами о гражданстве, имеет лишь редкие общие черты. К примеру, в Болгарии вопросы гражданства отнесены к Президенту и Министерству юстиции, в Греции – мэру, общине и МВД, в Австрии – правительству федеральных земель и

МВД. В Канаде вопросами гражданства ведает Государственный Секретариат, в составе которого функционирует Бюро по вопросам гражданства, в Австралии занимается Департамент иммиграции и межнациональных отношений, в США – суды. Систему органов КНР в сфере гражданства представляют Бюро общественной безопасности муниципалитетов и уездов, МГБ.

Возвращаясь к российской системе органов, ведающих делами о гражданстве, следует отметить, что особое положение в ней принадлежит Президенту РФ, что обусловлено его статусом как главы государства, олицетворяющего его и связанными с этим широкими полномочиями в сфере исполнительной власти и российского гражданства. Кроме того, решение вопросов гражданства является конституционной компетенцией Президента РФ, что определяется специальной нормой Конституции РФ, закрепленной в п. «а» ст. 89, получившее раскрытие в Федеральном законе о гражданстве (ст. 29).

В целях реализации своих полномочий по решению вопросов гражданства Президент РФ образует Комиссию по вопросам гражданства, которая является совещательным и консультативным органом при Президенте РФ, обеспечивающим реализацию полномочий главы государства по решению вопросов российского гражданства и предоставления политического убежища. Статус Комиссии и ее состав определены Положением о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, утвержденным его указом от 14 ноября 2002 года № 1318⁴.

В части определения статуса настоящей Комиссии Федеральный закон о гражданстве содержит положительную новеллу, содержание которой заключается в исключении её из системы органов, ведающих делами о гражданстве, в которой она находилась согласно предыдущему закону о гражданстве. Это обусловлено тем, что Комиссия в силу своего статуса не принимает самостоятельные решения по вопросам о гражданстве, порождаю-

шие правовые последствия и состоит при Президенте РФ, т.е. по сути, является его частью. Поэтому необходимость такого изменения была вполне очевидной.

В силу того, что Комиссия по вопросам гражданства функционирует не на постоянной основе, а члены участвуют в ее работе на общественных началах, работа для обеспечения её деятельности и деятельности Президента РФ возложена на Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан⁵, а также другие органы Администрации Президента РФ.

Вместе с тем существенная роль в решении вопросов российского гражданства отведена федеральным органам исполнительной власти, осуществляющему функции по контролю и надзору в сфере миграции и ведающему делами иностранных дел РФ. В силу однородности стоящих перед ними задач по решению вопросов гражданства, взаимоотношений и взаимосвязей, их совокупность образует систему органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве.

Значимость настоящих органов обуславливается возможностью их участия в решении вопросов гражданства в качестве самостоятельной и предварительной (подготовительной) инстанции. В роли самостоятельной инстанции они выступают при решении вопросов гражданства в упрощенном порядке. В этом случае ими выполняется весь цикл необходимых для решения вопросов гражданства операций, и в итоге гражданство оформляется «под ключ». При рассмотрении вопросов гражданства в общем порядке, исполнительные органы, ведающие делами о гражданстве, участвуют как предварительная (подготовительная) инстанция. Здесь в их задачи входит подготовка и направление Президенту документов для рассмотрения вопросов гражданства, а также последующее исполнение принятых Президентом РФ решений.

Однако для точного определения системы исполнительных органов, ведающих делами о гражданстве, в силу абстрактности формулировок Федерального закона о гражданстве, необходимо непосредственно установление органов, образующих её. Это становится возможным в результате поиска органов, ведающих делами в сферах, указанных в законе.

Сфера миграции, а именно осуществление правоприменительных функций,

функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, в соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе сегодня является компетенцией ФМС России и её органов⁶.

Вместе с тем произошедшие в июле 2006 года в Федеральном законе о гражданстве изменения, направленные на передачу полномочий по решению вопросов гражданства от внутренних дел ФМС России и её органам⁷, все же не исключает участие первых в решении вопросов гражданства. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию не только в сфере внутренних дел, но и в сфере миграции⁸. Кроме того, в функции МВД России входят координация и контроль за деятельностью ФМС России и её органов.

Вероятно, эти полномочия МВД России будет осуществлять не только с помощью структурных подразделений центрального аппарата, но и территориальных органов внутренних дел – министерств, главных управлений, управлений внутренних дел субъектов РФ, управлений (отделов) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, а также иных входящих в его систему организации и подразделений.

В связи с этим следует предположить, что система органов, ведающих делами в сфере миграции, должна быть представлена не только ФМС России и её территориальными органами, но и МВД России с системой подчиненных ему органов.

Федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел является МИД России. Согласно Положению о Министерстве иностранных дел РФ, МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ⁹.

Решение вопросов гражданства, отнесенных к компетенции МИД России, возложено на Департамент консульской службы МИД России и другие структурные органы, а также на дипломатические представительства и консульские учреж-

дения РФ, находящиеся за её пределами. В составе Департамента консульской службы действуют подразделения, деятельность которых непосредственно связана с решением вопросов гражданства — отдел по вопросам гражданства, отдел оформления паспортов, отдел легализации и истребования документов и другие подразделения.

Таким образом, основываясь на изложенном, представляется возможным определить современную систему органов, ведущих делами о российском гражданстве. В настоящее время её составляют: Президент РФ, МВД России и ФМС России, их территориальные органы, МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за её пределами.

¹ Баглай М.В. Конституционное право РФ М., 2000. С. 282.

² СЗ РФ. 2002. № 22. Ст.2031; 2003. № 46. Ст.4447; 2006. № 2. Ст.170, № 31. Ст. 3420.

³ Мещеряков, А.Н., Ванюшин, Я.Л. Решение вопросов гражданства Российской Федерации. Челябинск, 2006. С. 39—41.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4570; 2003. № 48. Ст. 4659.

⁵ Положение об Управлении Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан. Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

⁶ Указы Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 19 июля 2004 г. «Вопросы Федеральной миграционной службы» № 928 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 30. Ст. 3150.

⁷ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3420.

⁸ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел РФ» СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149; № 45. Ст. 4416; 2006. № 1. Ст.116, № 24. Ст. 2584.

⁹ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел РФ» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ КАНДИДАТОВ В ДЕПУТАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Горяев,

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ЮУрГУ

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов является одной из важнейших в рамках избирательного процесса по выборам депутатов Государственной Думы РФ. И хотя ей предшествуют стадии назначения даты выборов, образования избирательных округов и участков, формирования избирательных комиссий, «реализация конституционного права гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти – пассивного избирательного права – начинается с момента выдвижения кандидата»¹.

В связи с этим отметим, что Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г.), принятый в рамках реформирования избирательной системы России и усиления в ней пропорциональных начал, существенным образом повлияет на возможность реализации пассивного избирательного права граждан РФ на предстоящих в конце 2007 г. выборах депутатов Государственной Думы.

Сказанное обусловлено тем, что Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. в значительной степени изменил регламентацию участия политических партий на многих стадиях избирательного процесса, и прежде всего, на стадии выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Во-первых, существенным образом пересмотрен круг субъектов, обладающих правом выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы. Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г. депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (далее – федеральные списки кандидатов). При этом ст. 7 этого же Федерального закона предусматривает, что кандидаты в депутаты Государственной Думы (далее – кандидаты) выдвигаются в составе федеральных спис-

ков кандидатов, а выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»³ (далее – Федеральный закон «О политических партиях») право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов.

Следовательно, Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. в качестве субъекта, обладающего правом выдвигать списки кандидатов (и кандидатов вообще) называет только политические партии, и вводит пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы.

В свою очередь, сохраняющий свою юридическую силу Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2002 г.), предоставляет право выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы не только политическим партиям, но и избирательным блокам, а также гражданам, обладающим пассивным избирательным правом в порядке самовыдвижения (ст. 38–40).

Не затрагивая вопрос о преимуществах и недостатках вводимой Федеральным законом о выборах депутатов ГД 2005 г. пропорциональной избирательной системы (он достаточно дискуссионный и требует отдельного обстоятельного разговора), тем не менее, заметим, что исключение из избирательного законодательства возможности для граждан России выставлять свою кандидатуру на выборах депутатов в нижнюю палату парламента РФ в порядке самовыдвижения, существенно затруднит реализацию ими своего пассивного избирательного права на этих выборах.

Что касается изъятия из Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г. и иного избирательного законодательства⁵, таких традиционных коллективных субъектов избирательного процесса как избирательные блоки,

то это решение законодателя, полагаем, было продиктовано не юридическими, а скорее, политическими соображениями.

Действительно, наличие избирательных блоков в определенной степени усложняет применение избирательного законодательства. Кроме того, избирательные блоки, – и это показал опыт работы как фракций в Государственной Думе действующего созыва, так и депутатских объединений в региональных парламентах, – зачастую распадаются, порождая сложные конституционно-правовые конфликты, влекущие наряду с судебными разбирательствами снижение авторитета представительных органов государственной власти среди населения⁶.

Вместе с тем в условиях, когда численность каждой политической партии к 1 января 2006 года должна составлять не менее пятидесяти тысяч членов⁷, вместо десяти тысяч как ранее⁸, а заградительный барьер для федеральных списков кандидатов повышается с пяти процентов голосов избирателей (п. 3 ст. 84 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2002 г. в первоначальной редакции) до семи (ч. 7 ст. 82 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г.), отказ от конструкции «избирательный блок» чрезмерно и искусственно, по нашему мнению, ограничит количество политических партий, претендующих на проведение своих списков кандидатов в Государственную Думу РФ. А это, в свою очередь, поставит под сомнение представительство интересов значительных слоев населения страны в нижней палате парламента России, и реализацию пассивного избирательного права для многих кандидатов депутатов Государственной Думы.

Для предотвращения подобных негативных последствий, можно предложить одну из следующих (или определенную их совокупность) мер.

1. При сохранении жестких требований к политическим партиям (высокие численность и заградительный барьер на выборах), содержащимся в законодательстве, вернуть в него правовую конструкцию «избирательный блок».

2. Снизить заградительный барьер для политических партий с предусмотренных семи процентов голосов избирателей до пяти, или даже до четырех процентов. Эта мера потребует меньше поправок в законодательство чем первая, а целесообразность существования самих избирательных блоков будет не столь очевидна.

3. Сократить законодательно установленную численность политических партий с

нынешних не менее пятидесяти тысяч членов в каждой, по крайней мере, вдвое.

Во-вторых, появился ряд нововведений, непосредственно связанных с процедурой включения кандидатур в федеральный список кандидатов, а особенно тех кандидатур, которые не являются членами политической партии.

Так в соответствии с п. 6 ст. 40 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2002 г. политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать в составе федерального списка кандидатов лиц, не являющихся членами партии, других партий, вошедших в избирательный блок.

Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. в ч. 6 ст. 36 практически дословно повторяя эти положения (кроме упоминаний об избирательных блоках), дополнен предложением о том, что указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

Данная норма, думается, весьма разумна. Так, с одной стороны, она устанавливает максимум лиц, не являющихся членами партии и исправляет, по сути, абсурдную ситуацию, при котором число членов партии в федеральном списке кандидатов могло быть меньше числа лиц, которые членами этой партии никогда не были. С другой стороны, это положение является переходным, и служит компромиссным решением проблемы реализации пассивного избирательного права лицами, не являющимися членами какой-либо партии, но желающими быть избранными в Государственную Думу.

Как уступку противникам пропорциональной системы выборов депутатов Государственной Думы можно считать появление в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы 2005 г. ст. 37, предусматривающей гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, которые не являются членами партий.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 37 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г. каждый гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы, вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемой этой политической партией. В случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии она должна быть рассмотрена на кон-

ференции (общем собрании) регионального отделения политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в выборах.

Приведённые нормы избирательного законодательства вызывают ряд вопросов. Например, почему гражданин вправе обратиться с соответствующим обращением не позднее чем через три дня со дня опубликования даты выборов, а не через четыре или пять дней? Ведь, возможны ситуации, когда лица, желающие участвовать в выборах, по уважительным причинам могут пропустить установленный срок (болезнь, иная тяжёлая жизненная ситуация и т.п.) Думается, гарантии пассивного избирательного права в этом случае станут более действенными если сроки обращений в региональные отделения партий можно будет продлить ещё на несколько дней в исключительных случаях, вплоть до дня, предшествующего дню решения подобных вопросов на конференции (общем собрании) регионального отделения партии.

Другой вопрос, который возникает при анализе названных положений – куда и как обращаться заинтересованному гражданину, если в субъекте РФ, где он постоянно проживает нет ни одного регионального отделения какой-либо партии (маловероятно, но возможно), или есть региональные отделения тех политических партий, которые ему не импонируют (это уже более вероятно)? Однозначного ответа на этот вопрос Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. не даёт. В случае если ч. 1 ст. 37 предполагает обращение такого лица в любое региональное отделение любой политической партии в рамках всей страны, то не ясно, как это практически осуществить. Существует два варианта: либо предварительно узнав адрес необходимого регионального отделения партии в сети «Интернет», поехать в иной субъект РФ, что связано со значительными затратами времени и средств, либо отправить обращение по почте или по электронной почте (правда, не совсем понятно, как по почте заручиться поддержкой не менее десяти членов партии).

Определённые затруднения вызывает и сама форма обращения гражданина, обладающего пассивным избирательным правом, в региональное отделение партии. Должно ли такое обращение быть только письменным или возможно его устное воспроизведение? К кому конкретно нужно обращаться в региональном отделении – к его председателю, заместителю председателя, секретарю, иным

членам партийного аппарата? Каким образом должна быть оказана поддержка обратившемуся заинтересованному лицу, и в какой форме?

Очевидно, что большая часть этих вопросов должна решаться в уставах политических партий. При этом, однако, предлагаем установить обязательную письменную форму обращения, а его образец должен быть единым и обязательным для всех региональных отделений политических партий и включен в качестве одного из приложений в Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г.

Таким образом, кандидатура гражданина РФ, желающего участвовать в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, уже на региональном уровне должна проходить как минимум через две ступени отбора: посредством поддержки не менее чем десятью членами данного регионального отделения партии, а также конференцией (общим собранием) регионального отделения политической партии. Все это, разумеется, снизит гарантии пассивного избирательного права граждан РФ на выборах депутатов Государственной Думы.

Заключительная – третья – ступень отбора таких лиц указана в ч. 2 ст. 37 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г., согласно которой кандидатура, поддержанная конференцией (общим собранием) регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению на съезде политической партии при решении вопроса о выдвижении федерального списка кандидатов наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в федеральный список кандидатов.

К числу иных гарантий для лиц, не являющихся членами партий, но которые должны рассматриваться на их съездах наравне с иными кандидатурами, также следует отнести тайное голосование при решении о выдвижении федерального списка кандидатов (ч. 1 ст. 36 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г.)

Относительно порядка включения кандидатур в федеральный список кандидатов и порядка проведения тайного голосования по решению о выдвижении федерального списка кандидатов, ч. 2 ст. 36 указанного Федерального закона отсылает к уставу политической партии. А её устав в соответствии с п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях» должен содержать положения, определяющие помимо прочего, порядок выдвижения политической партией кандидатов (список кандидатов) в депутаты,

в том числе на повторных и дополнительных выборах (п.п. «и») и основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, её региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партии, её региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющим право участвовать в выборах, списков кандидатов (п.п. «к»).

Не вызывает сомнений, что при отнесении подобных вопросов к компетенции самих партий, законодатель исходил из принципов самоуправления политических партий, а также невмешательства в их деятельность органов государственной власти и их должностных лиц (п. 1 ст. 8 и п. 1 ст. 10 Федерального закона «О политических партиях», соответственно). Вместе с тем, учитывая, что участие в выборах для партий является не только правом (п. 1 ст. 3, п.п. «в») п.1 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях»), но также и обязанностью (п. 1 ст. 3, п. 2 ст. 27, п. 2 ст. 37 этого же Федерального закона) и важнейшей конституционной функцией⁹, а многопартийность в России проходит этап становления, в законодательстве о выборах депутатов ГД следует усилить гарантии реализации пассивного избирательного права граждан РФ, не являющихся членами партий. При этом возможное отступление от перечисленных принципов деятельности политических партий, должно компенсироваться более действенным обеспечением осуществления права быть избранным в органы государственной власти РФ, предусмотренного ч. 2 ст. 32 Конституции России.

В этой связи необходимо внести в ст. 25 Федерального закона «О политических партиях», устанавливающую порядок принятия устава, программы политической партии и других важных решений, ряд изменений и дополнений.

Так, например, в п. 1 право принятия решений по всем вопросам в нем перечисленным, в том числе по вопросу о выдвижении политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты следует предоставить съезду политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных не менее чем в трёх четвертых субъектов РФ, в то время как сейчас требуется участие делегатов от региональных отделений, образованных более чем в половине субъектов РФ.

В свою очередь, в п. 5, первые два предложения которого практически аналогичны по

содержанию рассматривавшимся ранее ч. ч. 1 и 2 ст. 37 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г., включить третье предложение следующего содержания: «В случае, если кандидатур, не являющихся членами данной политической партии более двух, и они были поддержаны не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа членов конференции или общего собрания регионального отделения политической партии, то не менее половины таких кандидатур подлежит включению в федеральный список кандидатов».

Наряду с отмеченным существенным просчетом (недостаточно проработанный механизм реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий), процедура выдвижения федерального списка кандидатов в целом, установленная ст. 36 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г., не лишена и иных неоднозначных, на наш взгляд, предписаний, заслуживающих рассмотрения.

Речь в данном случае идёт о составе федерального списка кандидатов и порядке их размещения в нём, которые в соответствии с ч. 8 ст. 36 Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г., определяются политической партией согласно требованиям, предусмотренным частями 6, 9 – 12, 15 – 22 этой же статьи Закона.

Сравнительный анализ положений Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г. с нормами аналогичного Федерального закона 2002 г. приводит к следующим выводам:

– конституционно-правовая регламентация порядка разбивки федерального списка кандидатов на региональные группы в Федеральном законе 2005 г. (ч. ч. 6, 9 – 12, 15 – 22 ст. 36) произведена значительно подробнее, чем в Федеральном законе 2002 г. (п.п. 8 – 10 ст. 40), и это заслуживает одобрения;

– претерпел некоторые изменения критерий разбивки федерального списка кандидатов на региональные группы кандидатов. Так, если согласно Федеральному закону 2002 г. федеральный список кандидатов разбивается полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие только субъектам РФ или группам субъектов РФ (п. 8 ст. 40), то Федеральный закон 2005 г. предполагает разбивку федерального списка кандидатов полностью или частично ещё и на региональные группы соответствующие части территории субъекта РФ (ч. 9 ст. 36). При этом лишь Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. определяет, что число избирателей, зарегистрированных на территории

субъекта РФ, или территориях группы субъектов РФ, или части территории субъекта РФ, которым соответствует региональная группа кандидатов, не может превышать 3 миллиона, а число избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта РФ, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может быть менее 650 тысяч (ч. 10 ст. 36). Таким образом, Федеральный закон 2005 г. установил минимальное и максимальное число зарегистрированных избирателей, которым должны соответствовать региональные группы кандидатов, а, кроме того, достаточно подробные правила определения соответствия региональных групп кандидатов различным частям территории РФ (ч. ч. 11 – 12, 15 – 18 ст. 36). В этом отношении Федеральный закон 2005 г. выглядит юридически совершеннее Федерального закона 2002 г., не содержащего подобных норм;

– по сравнению с Федеральным законом о выборах депутатов ГД 2002 г., аналогичный нормативный правовой акт 2005 г. количество не только число разновидностей региональных групп кандидатов, но и их общее число, а также общее число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. Например, в то время как Федеральный закон 2002 г. говорит о том, что число региональных групп кандидатов не может быть менее семи (п. 8 ст. 40), то согласно Федеральному закону 2005 г. это же число не может составлять менее ста (ч. 19 ст. 36). Если общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией по федеральному избирательному округу, в соответствии с требованиями Федерального закона 2002 г. не может превышать 270 человек (п. 10 ст. 40), то по Федеральному закону 2005 г. общее число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, не может превышать пятисот человек (ч. 22 ст. 36). Существенное изменение последнего показателя связано, естественно, с переходом от мажоритарно-пропорциональной к пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы;

– существенно сократилась общедоказательная часть федерального списка кандидатов. Эта часть, в которую внесены кандидаты, не входящие в региональные группы кандидатов, на основании Федерального закона 2002 г. может включать в себя не более 18 кандидатов (п. 8 ст. 40), а в соответствии с Федеральным законом 2005 г. – не более трёх кандидатов (ч. 20 ст. 36).

Обобщая сказанное заметим, что значительно видоизменяя процедуру выдвижения федерального списка кандидатов политическими партиями на выборах депутатов

Государственной Думы, законодатель, по-видимому, стремимся минимизировать один из основных недостатков пропорциональной избирательной системы, а именно – оторванность депутатов, избранных по спискам партий, от населения конкретной территории, частое отсутствие между избирателями и народными избранниками непосредственных контактов, а вследствие этого незнание депутатами нужд простых граждан. Преследуя цель максимально приблизить списки политических партий к избирателям, Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. в ч. 19 ст. 36 закрепил принципиально важную норму о том, что региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать все субъекты РФ, о чем умалчивает, кстати, законодательство о выборах депутатов ГД 2002 г.

Отмеченные законодательные новеллы, направленные на совершенствование процедуры выдвижения федеральных списков кандидатов партиям, безусловно, можно лишь приветствовать. Однако не менее важно, с нашей точки зрения, сделать более демократичным порядок включения кандидатур в федеральный список кандидатов (а следовательно и в его региональные группы) с тем, чтобы рядовые члены политической партии имели определённый гарантии реализации пассивного избирательного права, и была в какой-то степени, ограничена власть партийной бюрократии.

Поэтому с учетом современного уровня развития российской политической системы и для повышения как авторитета политических партий среди избирателей, так и уровня внутрипартийной демократии, представляется целесообразным внести в рассматривавшуюся ранее ст. 25 Федерального закона «О политических партиях» дополнение, предусматривающее обязательное включение в региональную группу кандидатов, соответствующую либо части территории субъекта РФ, либо субъекту РФ, как минимум одной кандидатуры, которая является членом данного регионального отделения политической партии (если такое региональное отделение создано в обозначенных субъектах РФ). Аналогичные правила (с поправкой на количество региональных отделений партии) следует распространить и на порядок включения кандидатур в региональную группу кандидатов, соответствующую группе субъектов РФ. Такое дополнение, полагаем, тем более допустимо, учитывая, что число кандидатов в одном региональном списке будет приблизительно пять человек, так как в соответствии с Федеральным законом о выборах депутатов ГД 2005 г. число региональных групп кандидатов не может составлять менее

ста, а общее число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, не может превышать пятьсот человек (ч.ч. 19, 22 ст. 36).

Суммируя сказанное, отметим, что это далеко не полный перечень проблем, возникающих в связи с конституционно-правовой регламентацией выдвижения политическими партиями кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ. Впрочем, даже краткий обзор описанной выше проблематики, позволяет сформулировать несколько общих выводов.

1. Федеральный закон о выборах депутатов ГД 2005 г. значительно изменил процедуру выдвижения кандидатов в депутаты политическими партиями по сравнению с аналогичным Федеральным законом 2002 г., однако это процедура не лишена ряда серьезных недостатков;

2. Исключение из числа субъектов выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы избирательных блоков, при сохранении существующих жестких требований к политическим партиям (численность не менее 50 тыс. членов и высокий заградительный барьер на выборах), приведет к резкому и искусственному сокращению числа политических партий в стране, а значит, и к снижению представительства многочисленных социальных слоёв и групп в парламенте РФ, уменьшит количество каналов взаимодействия общества и власти, станет препятствовать становлению подлинным многопартийности и парламентаризму в России.

3. Положение Федерального закона о выборах депутатов ГД 2005 г. о том, что лица не являющиеся членами политической партии, могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов этой же партии, является, по сути, компромиссным, и будет, на наш взгляд, скорректировано законодателем.

4. Механизм реализации гражданином РФ, не являющимся членом политической партии, своего пассивного избирательного права на выборах депутатов Государственной Думы прописан в законодательстве достаточно поверхностно и подлежит детализации.

5. Подробная регламентация в Федеральном законе о выборах депутатов ГД 2005 г. порядка разделения федерального списка кандидатов политической партии на региональные группы, с одной стороны, приближает последние к избирателям и позволяет охватить все субъекты РФ, а с другой стороны, не огра-

ничивает партийной бюрократии и не создает гарантий для включения рядовых членов партии в федеральный список кандидатов.

¹ Застрожная О.К. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов// Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов/ Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: Изд-во НОРМА, 2003. С. 370.

² Российская газета. 2005. 24 мая.

³ Там же. 2001. 14 июля.

⁴ Там же. 2002. 25 декабря.

⁵ Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»// Российская газета. 2005. 26 июля.

⁶ Дульман П. «Родина» поровну не делится// Там же. 2004. 3 февраля; Закатнова А. Бабуринов просит мира// Там же; Она же. Рокировки «Родины». Бабуринов получил больше всех// Там же. 2004. 5 марта; Дульман П. Александр Вешняков. Выборы станут дешевле. Глава ЦИК считает, что ещё рано говорить об изменении порядка формирования Совета Федерации// Там же. 2004. 29 июня; Шкель Т. Вешняков ставит блок// Там же. 2005. 6 апреля.

⁶ Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»// Российская газета. 2004. 24 декабря.

⁸ Закатнова А. Их сосчитают. Партиям требуются новые члены// Там же. 2005. 12 апреля; Шкель Т. Партбилет для губернатора// Там же. 2005. 22 июня; Политик без конкурента не политик (интервью с А. Вешняковым)// Там же. 2005. 26 июля; Закатнова А. Партийная гуща. Меньше, правее, скучнее обещают эксперты// Там же. 2005. 6 августа; Она же. Партийные иллюзии пообещала развеять Росрегистрация// Там же. 2005. 18 августа; Она же. Партии проверят по алфавиту и вплоть до могил// Там же. 2005. 16 сентября.

⁹ См., например: Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 11, 13, 50–66; Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 96; Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»/ Под ред. С.В. Кабышева и А.Е. Постникова. М.: Формула права. «Издательский дом «Городец», 2003. С. 200; Ерёмин Д.В. Политические партии в избирательном процессе: конституционно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 10, 14–15.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУДЬИ И ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

А.В. Гусев,

*кандидат юридических наук, заместитель Председателя
Уставного Суда Свердловской области*

В отечественной юриспруденции долгое время аксиоматичным был тезис о противоположности статусов судьи и служащего. Такой подход сформировался еще в начале судебной реформы, когда судьи в РФ уже получили особый статус, а государственная служба еще не подверглась существенному реформированию. Особый статус судей в РФ был установлен законодательно в 1992 году и в последствии закреплен на конституционном уровне, в то время как на служащих распространялся общий статус работников, которым свойственны лишь некоторые особенности трудовой деятельности. В известном смысле можно сказать, что произошло «возвышение» статуса судей на фоне принижения правового положения служащих. Многими авторами неоднократно подчеркивалось, что судья – не чиновник, а носитель судебной власти, наделенный правом вершить правосудие¹. Проводить какие-либо аналогии между ними считалось просто неуместным. В научных исследованиях проблемы статуса судьи и правового положения гражданского служащего рассматривались изолированно друг от друга.

С принятием Федеральных законов «О системе государственной службы РФ» и «О государственной гражданской службе РФ» различия в правовом положении гражданских служащих и работников углубились, в регулировании гражданской службы усилились публично-правовые начала. В научной литературе стали появляться высказывания о необходимости дальнейшего обособления правового статуса гражданских служащих от общего статуса работников и его приближении к статусу судей². Звучат и предложения приравнять судей к госслужащим, переведя их под юрисдикцию Закона о гражданской службе³.

Думается, что в научном плане между статусом судьи и правовым положением служащего можно провести известные параллели. Сегодня уже не только судьи, но и гражданские служащие имеют особое правовое положение, обусловленное публично-властным характером профессиональной деятельности и отличающее их от других граждан и «обычных» работников. В широком смысле они являются представителями «публичной службы», – обобщенной теоретической категории,

которая охватывает и деятельность всех лиц, замещающих государственные должности (включая судей), и государственную, и муниципальную службу. Наличие определенной связи между статусами судей и служащих отмечал Конституционный Суд РФ, рассматривая возможность гражданина РФ быть судьей и право равного доступа к государственной службе как сопряженные притязания⁴.

Особый правовой статус проявляется, в частности, в том, что для судей и служащих устанавливаются повышенные требования профессионально-личностного характера, специальный порядок наделения полномочиями, дополнительные правовые, материальные и социальные гарантии. Должности гражданской службы замещаются гражданами, отвечающими определенным квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу, профессиональным знаниям и навыкам. Требования к кандидатам в судьи устанавливаются в общем по аналогичным (хотя и более высоким) параметрам. Отбор кандидатов на должность судьи, также как и замещение должности гражданской службы, производится на конкурсной основе. Судьи и гражданские служащие назначаются на должность государственно-властными правовыми актами. К поведению и судьи, и служащего предъявляются определенные требования, включающие обязательства профессионально-этического характера⁵. Судьям и служащим предоставляются государственные гарантии, обеспечивающие их повышенную правовую и социальную защищенность.

Российская государственная служба находится в состоянии реформирования. Не завершена и судебная реформа. Судейский корпус и корпус государственной гражданской службы имеют некоторые общие проблемы, связанные с дефицитом материально-финансовых и кадровых ресурсов, необходимостью укрепления кадрового состава, повышения его профессионального уровня, привлечения и сохранения высококвалифицированных кадров, предоставления им достойного материального и социального обеспечения. И судебная система, и система гражданской службы нуждаются в укреплении доверия общества, усилении открытости,

доступности информации о своей деятельности, внедрении эффективных антикоррупционных механизмов. Многие мероприятия Федеральных программ «Развитие судебной системы России на 2002-2006 годы»⁶ и «Реформирование государственной службы Российской Федерации»⁷, направленные на повышение их авторитета и эффективности функционирования, совершенствование материально-технического и кадрового обеспечения, отчасти перекликаются.

Содержание, формы и методы работы по подбору, профессиональной подготовке, воспитанию судебных кадров и кадров гражданской службы также во многом схожи. Недаром ряд высказываемых предложений по совершенствованию профессионального состава судейских кадров, контроля за их поведением (введение психодиагностического обследования и тестирования, преддолжностной подготовки (стажировки) кандидатов на должности судей, периодической аттестации судей с возможностью прекращения их полномочий, представлению судьями сведений о доходах и имуществе)⁸ уже применяются в кадровой работе на государственной службе. С другой стороны, и на гражданской службе вполне можно было бы использовать (разумеется, с учетом ее специфики) опыт кадровой работы в судебных органах. Так, например, целесообразно предоставить право конкурсной комиссии государственного органа рекомендовать к назначению на должность гражданской службы несколько кандидатур, дифференцировать возрастную ценз для поступления на службу и нахождения на гражданской службе в зависимости от уровня занимаемой должности, сформировать резерв кандидатов на должности, прошедших квалификационный отбор, ввести периодическую ротацию руководящих кадров, предусмотреть институт отставки гражданских служащих.

Казалось бы, общая тенденция развития российского законодательства о статусе и условиях профессиональной деятельности судей и гражданских служащих позволяет говорить не об усилении, а о сглаживании различий между ними. Так, некоторые изменения, внесенные в Закон РФ «О статусе судей в РФ» (переход от выборности к назначению судей, установление предельного возраста, восстановление дисциплинарной ответственности судей) имеют внешнее сходство с нормами законодательства о гражданской службе. Однако это свидетельствует лишь о том, что гражданская служба и осуществление правосудия – два самостоятельных класса профессиональной публичной деятельности, «пуб-

личной службы», использующие отдельные общие приемы и формы подбора, движения кадров, схожие методы кадровой работы.

В свете сказанного важно подчеркнуть, что прямое, механическое заимствование правовых норм или конструкций, а тем более полная нивелировка статусов судей и служащих недопустимы. Генеральная линия унификации правового регулирования должна проходить внутри системы государственной и муниципальной службы, а не в направлении приравнивания судей к служащим.

Правовое положение российского государственного гражданского служащего по ряду параметров остается приближенным к наемному работнику. Многие принципы, обсуждавшиеся в ходе реформирования гражданской службы (публично-правового, внедоговорного характера несения службы, несменяемости, пожизненности назначения чиновников, гарантированности достигнутого уровня их материального и социального обеспечения)⁹ так и не нашли своего воплощения. Российское законодательство о гражданской службе во многом еще несовершенно и вряд ли может послужить образцом для законодательства о статусе судей.

Условия и порядок приобретения статуса судьи, обладания этим статусом и его утраты существенно сложнее и одновременно демократичнее, чем условия и порядок поступления на гражданскую службу, ее прохождения и прекращения. Дело не только в том, что для судей установлены повышенные квалификационные и этические требования – по отдельным высшим должностям гражданской службы предусматриваются сопоставимые требования. Процедура наделения статусом судьи многоступенчатая, предусматривает согласованное участие высших органов государственной власти, органов судейского сообщества, руководителей судов и не носит внутриаппаратного характера назначения на должность гражданской службы.

Сущностным элементом статуса судьи, в корне отличающим его от служащего, является независимость. Независимость может рассматриваться в различных аспектах: и как независимость судебной власти от власти исполнительной и законодательной, и как независимость самих судей от любого неправомерного вмешательства (как внутреннего, так и внешнего) в их деятельность по отправлению правосудия. Именно внутренний аспект независимости судей имеется в виду, когда отмечается, что, в отличие от чиновника, подчиненного вышестоящему руководству, судья никто не может давать указания по сущест-

ву дела, которое он рассматривает. И если для судей и установлена административная и дисциплинарная ответственность, она не должна делать их зависимыми от правоохранительных органов, за деятельностью которых осуществляется судебный контроль, повышать степень их управляемости со стороны администрации судов. Попытки введения дисциплинарной ответственности судей за неоднократное вынесение необоснованных и отмененных решений (по аналогии с дисциплинарной ответственностью служащих за недобросовестное неисполнение должностных обязанностей) квалифицированы Советом Судей РФ как преследование судей за принятое решение, умаление их независимости¹⁰. Соблюдение баланса между независимостью и неприкосновенностью судей и их ответственностью за непрофессионализм, некомпетентность или злоупотребление полномочиями – важная и пока еще до конца не решенная проблема совершенствования статуса судей в Российской Федерации¹¹. Но в любом случае очевидно, что здесь не может быть скопирован дисциплинарный режим государственной службы.

Применительно к гражданской службе принято говорить не о независимости, а лишь о ее нейтральности по отношению к политической власти. Самостоятельность служащих, их защищенность от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность если и обеспечивается, то только во внешнем аспекте. Гражданская служба строится на принципах служебной иерархии и жесткой субординации. Чиновники обязаны строго соблюдать должностные регламенты, исполнять поручения руководителей (за исключением явно незаконных), ежегодно отчетываться о своей деятельности. Гражданские служащие несут жесткую дисциплинарную ответственность в порядке подчиненности, могут быть по единоличному решению руководителя отстранены от должностных обязанностей, перемещены, освобождены от занимаемой должности. В ситуации получения неправомерного поручения от руководителя служащему не только не гарантируется самостоятельность действий в соответствии со своими убеждениями, а напротив, предписывается доказывать их обоснованность. В литературе по административному праву ставится вопрос о дальнейшей ограничении самостоятельности чиновников, сужении их дискреционных полномочий¹².

Совокупность финансовых, материальных, социальных, организационных, процессуальных и других гарантий, предоставляемых ор-

ганам судебной власти и судьям как ее носителям, является не привилегией, а средством обеспечения независимости. Соответственно, снижение уровня гарантий статуса судей означает умаление их независимости и, следовательно, приведет, в конечном счете, к нарушению права граждан на судебную защиту, справедливое судебное разбирательство компетентным, беспристрастным и независимым судом.

Государственные гарантии, предоставляемые служащим, обеспечивают не их независимость, а социальную защищенность, повышают профессиональную мотивацию, компенсируют ограничения по службе. Объем и условия получения этих гарантий постоянно пересматриваются, и не только исходя из материальных и финансовых возможностей государства, но и под влиянием различных политических, идеологических и даже субъективных факторов.

В кадровом обеспечении судебской деятельности, также как и в деятельности служащих, принимают участие особые коллегиальные органы, формируемые из представителей соответствующих профессиональных корпораций. На первый взгляд, функции органов судебского сообщества (квалификационных коллегий и советов судей) и различных комиссий по вопросам гражданской службы (конкурсных, аттестационных, по урегулированию конфликта интересов, проведению служебного расследования) весьма схожи: на них возложены задачи по участию в подборе, расстановке, квалификационной аттестации кадров, контролю за «чистотой» их поведения, разрешению конфликтных ситуаций. Вместе с тем принципиальное отличие органов судебского сообщества от комиссий по вопросам государственной службы состоит в том, что они являются не внутренними вспомогательными институтами, сформированными администрацией и действующими по ее поручению, а выразителями интересов судей, гарантией независимости и самостоятельности судебной власти. Органы судебского сообщества формируются профессиональными объединениями судей на общероссийском и региональном уровнях, наделены широкими и самостоятельными полномочиями по решению наиболее важных кадровых вопросов (рекомендовать к назначению на должности судей, налагать дисциплинарные взыскания, приостанавливать, возобновлять и прекращать полномочия судей) и в этом качестве являют собой яркий пример демократизма и самоуправления судебной системы.

Таким образом, и с точки зрения своего

внутреннего режима, степени публичности, гарантированности, самостоятельности государственная служба и осуществление правосудия строятся на разных, более того – на несовместимых принципах.

Система государственной службы подразделяется на федеральную государственную службу и гражданскую службу субъектов РФ. Если в дореформенный период региональная государственная служба считалась находящейся в ведении субъектов РФ, то теперь в их ведении оставлена только ее организация. Правовое положение гражданских служащих как федерального, так и регионального уровня устанавливается единым федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ». Регионам оставлены достаточно широкие полномочия (в частности, устанавливать квалификационные требования к стажу, наименование и порядок присвоения классов чин, определять размеры денежного содержания, условия назначения пенсий и предоставления дополнительных социальных гарантий), но в целом гражданская служба субъектов РФ прочно вмонтирована в единую систему государственной службы.

Федеральный и региональный компоненты имеются и в судебной системе. К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды, а также мировые судьи. В соответствии с принципом единства статуса судей в Российской Федерации на судей регионального уровня в полной мере должны распространяться общие, базовые основы этого статуса. Компетенция и статус мировых судей установлены федеральным законом, а их региональная детализация осуществляется в тех определенных пределах, которые четко очерчены федерацией. Мировая юстиция включена в единую судебную систему на тех же принципах, что и региональная гражданская служба – в систему государственной службы. В отношении же судов региональной конституционной (уставной) юрисдикции и статуса их судей применена иная схема их включения в единую судебную систему.

Общие нормы федерального законодательства о статусе судей и органах судейского сообщества ориентированы в основном на суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Особенности правового положения судей Конституционного Суда РФ установлены специальным федеральным конституционным законом. В то же время специального федерального закона, устанавливающего статус судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, не принято. Попытка же учесть отдельные особенности их статуса в

базовом Законе «О статусе судей в РФ» вряд ли может быть признана удачной. Некоторые его нормы (в частности, устанавливающие требования к кандидатам в судьи конституционных (уставных) судов на уровне мировых судей) вызывают только справедливое недоумение¹³.

В отсутствие полноценного федерального закона субъекты РФ вынуждены своими законами самостоятельно регулировать фактически все принципиальные вопросы статуса судей региональных конституционных (уставных) судов – определять требования к кандидатам в судьи и действующим судьям, устанавливать порядок отбора кандидатур и назначения (избрания) на должности судей, срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности, порядок и основания приостановления и прекращения их полномочий, ухода или удаления в отставку, порядок и условия присвоения квалификационных классов, размеры и условия выплаты пожизненного содержания, а также иных правовых, материальных и социальных гарантий независимости судей.

Законодательная практика показывает, что, регулируя статус судей конституционных (уставных) судов, регионы в основном ориентируются или на статус судей Конституционного Суда РФ, или на статус судей общей юрисдикции, заимствуя, копируя и корректируя соответствующие нормы по своему усмотрению. Срок полномочий судей колеблется от 5–6 лет (Конституционный Суд Республики Бурятия, Уставный Суд Санкт-Петербурга) до 15 лет (Конституционный Суд Республики Саха (Якутия)). В Конституционных Судах Республик Дагестан, Карелия и Коми полномочия судей не ограничены определенным сроком. Судьи региональных конституционных (уставных) судов назначаются или избираются различными способами (наиболее распространенным является назначение (избрание) судей законодательным (представительным) органом по представлению высшего должностного лица субъекта РФ; используется также способ формирования на основе равного представительства от ветвей власти)¹⁴. Нередко в формировании региональных конституционных (уставных) судов, присвоении судьям квалификационных классов, приостановлении и прекращении полномочий, назначении пожизненного содержания не предусматривается участия квалификационных коллегий судей, сформированных в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в РФ» (исключение составляют Конституционные

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

Суды Республик Адыгея, Бурятия и Карелия). Стаж, необходимый для назначения судьям пожизненного содержания, варьируется в пределах от 10 до 20 лет, существенно различаются правила его исчисления, условия назначения пожизненного содержания не всегда увязываются со сроком полномочий, что может сделать проблематичной реализацию данной гарантии на практике¹⁵.

Касаясь данной проблемы, Конституционный Суд РФ в одном из своих решений указал, что законодатель субъекта РФ вправе избрать ту или иную организационную модель конституционной юстиции, в том числе в части определения статуса судей конституционного (уставного) суда, ориентируясь, в том числе, и на нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», однако при этом обязан предусмотреть необходимые гарантии баланса властей, не предоставляя каких-либо преимуществ одной из них, а также создав достаточные гарантии самостоятельности и независимости конституционного (уставного) суда, включая материальные и иные гарантии независимости судей¹⁶.

В отдельных публикациях появились высказывания, что судьи конституционных (уставных) судов, назначенные по правилам, отличающимся от федеральных (в том числе без участия квалификационных коллегий), не могут считаться «полноценными судьями»¹⁷. Представляется очевидным, что принадлежность этих судей к судебному корпусу определяется содержанием деятельности по осуществлению правосудия, а не тем, насколько порядок наделения их полномочиями совпадает с процедурой, установленной для федеральных судей.

Смещение акцентов в регулировании статуса судей конституционных (уставных) судов на уровень субъектов РФ возлагает на региональных законодателей особую ответственность за обеспечение гарантий независимости судей. Возрастает опасность того, что этот статус будет слишком нестабильным, подверженным изменениям в политической конъюнктуре или субъективным пристрастиям. Критерии, которыми предлагается руководствоваться региональному законодателю (обеспечение необходимых и достаточных гарантий баланса властей, самостоятельности и независимости суда и судей) сформулированы настолько общо, что оставляют широкое поле для разночтений. Так, Уставный Суд Санкт-Петербурга признал, что пятилетний срок полномочий судей и право их повторного назначения не гарантируют неза-

висимости суда, а законодатель Республики Бурятия вносит аналогичную норму в Закон о Конституционном Суде Республики. В Санкт-Петербурге иницируется проведение референдума в целях обеспечения независимости Уставного Суда¹⁸. Непонятно также, как согласуется такая позиция с нормами международного права (Основными принципами независимости судебных органов, Европейской хартией о законодательном регулировании статуса судей), предписывающими, что гарантии независимости судебных органов должны закрепляться в Конституции и законах страны, т.е. на федеральном уровне. Возникает закономерный вопрос: не проще ли принять федеральный закон о региональной конституционной юстиции и особенностях статуса ее судей?

¹ См., напр.: Яковлев В.Ф. Статус судьи есть статус власти. // Государство и право. 2004. № 11. С. 5; Сидоренко Ю.И., Кузнецов В.В. О статусе судей и судебной системе // Российская юстиция. 2001. № 8.

² Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 58; Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005. С. 120.

³ Судей – в чиновники // Ведомости. 2006. № 29.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 г. № 522-О.

⁵ Общие принципы служебного поведения государственных служащих. Утверждены Указом Президента РФ 12.08.2002 № 885 // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196; Кодекс судейской этики. Утвержден У1 Всероссийским съездом судей 2.12.2004 // Российская юстиция. 2004. № 1-2.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 20.11.2001 г. № 805 (в ред. от 06.02.2004) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 2643; 2004. № 7. Ст. 520.

⁷ Утверждена Указом Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 (в ред. от 15.11.2004, 12.12.2005) // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664; 2004. № 47. Ст. 4634; 2005. № 51. Ст. 5514.

⁸ Матеров Н. Как улучшить подбор кандидатов на должности судей // Российская юстиция. 2004. №4; Пейсиков В. Правовые основы отбора и подготовки судей в России // Российская юстиция. 2004. №5; Руднев В.И. Некомпетентность судьи как основание для его отвода и прекращения полномочий // Журнал российского права. 2003. № 7.

⁹ См., напр.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х томах. Т. 2. М., 2002. С. 184-189.

¹⁰ Постановление Совета Судей РФ от 27.04. 2005 № 139.

¹¹ Колесников Е.В., Селезнева Н.М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 28.

¹² Бахрах Д.Н. Совершенствовать правовые формы защиты прав граждан от судебного произвола // Судебная

защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах: Материалы научно-практической конференции. Екатеринбург, 2003. С. 9–10.

¹³ Геляхов А.С. О некоторых вопросах статуса судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Калининградской области. 2004. № 1-2. С.135–137; Сухачева В.В. Некоторые проблемы формирования и финансирования, статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. 2004. № 2. С. 184; Цалиев А.М. О совершенствовании принципов формирования судейского корпуса // Ученые записки Юридического факультета Кубанского государственного Университета. Вып. 2 Краснодар, 2003. С. 234.

¹⁴ Эбзеев Б.С. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: юридическая природа и место в системе разделения властей // Вестник Уставного Суда Калининградской области. 2004. № 1-2. С.97–98.

¹⁵ Боброва В.К. Некоторые аспекты конституционно-правового статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. 2004. № 2. С. 104-112; Гаврюсов Ю.В. Некоторые проблемы организации и деятельности органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Там же. С. 127.

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 г. № 491-О по запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

¹⁷ Пушкарская А. Уставные суды перестали быть независимыми // Коммерсант. 2006. 15 февраля.

¹⁸ Петербургские депутаты обошли губернатора // Коммерсант. 2006. 26 февраля.

ДОСУДЕБНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБЖАЛОВАНИЮ: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ

Е.В. Давыдова,

аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

В настоящее время проблема развития досудебного порядка урегулирования споров чрезвычайно актуальна. Важность введения досудебных процедур отмечает советник Президента РФ по правовым вопросам В.Ф. Яков-лев, предлагающий ввести досудебное урегулирование споров¹. Такого же мнения придерживается и высшее судебное сообщество, признавая целесообразным введение обязательной процедуры досудебного урегулирования административного спора². Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. одним из приоритетных направлений признает необходимость внедрения механизмов досудебного административного обжалования решений и действий государственных органов и их должностных лиц³.

Досудебный порядок разрешения споров позволит «разгрузить» суды от административных дел и будет способствовать расширению прав гражданина, которого необходимо «превратить» из просителя в равноправную сторону в административно-правовом споре.

Хотелось бы отметить, что очень часто предметом административного обжалования и судебного оспаривания являются действия (бездействия) и решения таможенных органов. И, несмотря на то, что Таможенным кодексом 2003 г. предусмотрен альтернативный порядок обжалования, представители таможенных органов настаивают на необходимости и целесообразности развития и совершенствования досудебного порядка обжалования и разрешения споров между таможней и участниками ВЭД.

Рассмотрим некоторые теоретические основы формирования системы досудебного производства по обжалованию.

На сегодняшний день в науке административного права не существует единого взгляда на понятие производства по жалобам. В.И. Ремнев и Г.И.Петров понимают административное производство как определенный порядок деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции⁴, т.е. в нашем случае по рассмотрению жалоб. Н.Ю.Хаманева полагает, что производство по жалобам – это форма регламентации взаимо-

связи между гражданином и адресатом права жалобы, а также регулятор отношений между органом, принявшим жалобу, и вышестоящей инстанцией, при осуществлении последней контрольных полномочий⁵. О.В.Чекалина называет рассматриваемый вид производства «производством по административно-правовым спорам», а не «производством по жалобам». Ведь жалоба является средством заявления спора. Производство же по административно-правовым спорам рассматривается ею порядок преодоления разногласия сторон об административных правах и обязанностях, переданных на разрешение юрисдикционного органа⁶. А.И.Третьяков производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан характеризует как систему процессуальных и материальных норм, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения видов обращений⁷.

С учетом вышеизложенного, считаем, что **досудебное производство по обжалованию** представляет собой особый порядок разрешения и рассмотрения специализированными квазисудебными органами жалоб, относящихся к их компетенции, на действия (бездействия) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц на основе административно-правовых норм во внесудебном порядке.

Поскольку досудебное производство по обжалованию является самостоятельным правовым институтом, то имеет собственную структуру, цели, задачи, принципы.

По нашему мнению, основными целями досудебного производства по обжалованию является упрощение и ускорение процесса рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, открытие «дороги» широкому кругу субъектов для осуществления контроля за действиями администрации, а также укрепление законности при разрешении возникшего конфликта.

В связи с указанными целями досудебное производство по обжалованию имеет, на наш взгляд, следующие задачи: рассмотрение конкретных вопросов, которых жалоба касается

прямо или косвенно, совершенствование и детальная регламентация процесса рассмотрения жалоб, обеспечение надежного положения гражданина как стороны в административном споре, тщательный сбор и оценка доказательств при разрешении конфликтной ситуации и т.д.

С учетом вышеизложенного хотелось бы отметить, что практика подтвердила сказанные еще в 1924 г. слова М.Д.Загряцкого о том, что хорошо развитое административное производство всемерно способствует развитию личной инициативы и личной заинтересованности граждан, без чего государственная власть никогда не сумеет уловить мелкие, но каждодневные нарушения закона, которые допускаются в процессе исполнительной и распорядительной деятельности⁸.

Весь процесс обжалования и порядка рассмотрения жалоб построен на целом ряде принципов, которые выполняют роль своего рода опоры правового регулирования государственно-управленческих отношений, задают вектор развития административно-процессуального законодательства, указывая наиболее приемлемые и социально востребованные параметры формирования и функционирования публичной администрации, отвечающие интересам граждан.

Анализируя принципы досудебного производства по обжалованию можно выделить, по нашему мнению, две группы принципов данного вида административного производства: общие и специальные. Общие принципы характерны для всех видов производств в рамках административно-юрисдикционного процесса, поэтому мы не будем на них подробно останавливаться, а лишь перечислим: принцип законности, принцип гласности, принцип публичности, принцип материальной (объективной) истины, принцип состязательности, принцип ведения дела на государственном языке.

Подробнее остановимся на характеристике специальных принципов досудебного производства по обжалованию. Специальные принципы непосредственно входят в механизм реализации досудебного производства по обжалованию и имеющие определенную специфику.

В группе специальных принципов одним из важнейших должен стать принцип равенства сторон. Государство, выступая в качестве стороны, нарушившей права или свободы гражданина или юридического лица, и обладая при этом государственно-властными полномочиями, тем не менее, должно обладать равными правами и обязанностями и находиться в равных условиях с «ущемленной» стороной, что

исключало бы какие-либо преимущества сторон друг перед другом. Поскольку Россия возгласила себя демократическим, правовым государством, то при реализации гражданина права на обращение, в том числе и на подачу жалобы, такое государство должно обеспечить как фактическое, так и юридическое равенство гражданина и государства.

Принцип эффективности заключается в рассмотрении жалобы в четком соответствии с буквой закона, но в максимально возможный короткий срок, без бюрократизма и с минимальными затратами времени и расходов жалобщиков. При этом не должен быть нарушен процесс полного, всестороннего и объективного рассмотрения жалобы.

Неоднозначным в науке административного права является мнение ученых о закреплении принципа возможности ухудшения положения лица, обратившегося с жалобой, в результате вынесения решения по его жалобе. Некоторые ученые признают возможность применения данного принципа лишь в отношении лиц, подавших жалобу, содержащую ложные или порочащие сведения⁹, другие считают, что в процессе административного производства по обращениям граждан может иметь место ухудшение положения лица, подавшего жалобу¹⁰. Исходя из анализа норм таможенного законодательства применительно к рассматриваемому принципу можно сказать следующее. Статья 415 ТК РФ 1993 г. устанавливала, что решение по жалобе может быть менее благоприятным, чем обжалуемое решение¹¹, тем самым, закрепляя принцип возможности ухудшения положения лица, обратившегося с жалобой, в результате вынесения решения по его жалобе. Это нарушало принцип запрета поворота к худшему, установленный для обеспечения жалобщнику свободы обжалования, что создавало препятствие для принесения жалобы и для обращения в суд за защитой нарушенных прав. ТК РФ 2003 г. такой нормы не содержит, и в настоящее время решение по жалобе ни в каком случае не может быть для лица менее благоприятным, чем обжалуемое решение. Здесь мы полностью поддерживаем позицию законодателя.

Принцип ответственности за нарушение порядка ведения рассматриваемого вида административного производства проявляется в установлении мер уголовной, административной, дисциплинарной ответственности в отношении должностных лиц государственного органа, уполномоченного рассматривать жалобы, но осуществляющие возложенные на них полномочия ненадлежащим образом. В ст. 15 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

граждан Российской Федерации»¹² закреплено лишь общее положение, согласно которому лица, виновные в нарушении положений названного закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Таким образом, необходимо разработать и закрепить комплекс мер ответственности этих должностных лиц.

Принцип социальной ориентированности деятельности органов и лиц, уполномоченных осуществлять производство по жалобам, проистекает из конституционно закрепленной обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Основным назначением досудебного производства по обжалованию является удовлетворение интересов граждан, оно призвано быть реализовано для человека и во имя человека. Рассматриваемый принцип означает, что необходимо выходить за рамки построения и функционирования аппарата исполнительной власти и осуществлять увязку форм и методов управления с конкретными сферами социально-экономической жизни, лежащими в их основе разнообразными потребностями граждан¹³.

Принцип детальной регламентации порядка досудебного обжалования направлен на регламентацию данной сферы отношений, что приведет к лишению возможности манипулирования статусом, сведению к минимуму административного усмотрения, исключению чрезмерной свободы публичных органов и должностных лиц в определении допустимого режима собственной управленческой деятельности¹⁴. Именно детальной регламентации порядка рассмотрения обращений, а, следовательно, и решению многих проблем в указанной сфере, посвящен недавно принятый Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁵.

Принцип судебного контроля является важнейшим проявлением конституционно закрепленной гарантии защиты прав граждан и означает возможность гражданина при несогласии с решением по своей жалобе в ходе досудебного производства по обжалованию, затем обратиться в судебные органы за защитой прав и интересов. Суд в этом случае проверяет правильность вынесенного решения по жалобе, полноту, объективность, всесторонность рассмотрения жалобы уполномоченным органом, соблюдение требований законодательства.

Все рассмотренные принципы взаимосвязаны между собой, образуют единую и неделимую цепь, где сущность и назначение каждого принципа определяется не только собственным содержанием, но и связью с другими принципами, функционированием всей системы¹⁶.

¹ Российская газета. 2004. 21 декабря

² Гречкина О.В. Досудебные процедуры обжалования в таможенных органах Российской Федерации // Таможенное дело. 2006. № 1. С. 25.

³ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг.» // Собрание законодательства. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁴ Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М. 1979. С. 194.; Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 59.

⁵ Хаманева Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти Российской Федерации. Дисс... докт.юрид.наук. М. 1997. С. 287-288.

⁶ Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс. Дисс... канд.юрид.наук. М. 2003. С. 134-135.

⁷ Третьяков А.И. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел. Дисс... канд.юрид.наук. М. 2002. С. 55.

⁸ Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы. М. 1925. С. 7.

⁹ Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся. М. 1956. С. 52-54.

¹⁰ Березовская С.Г. Правовые гарантии законности в СССР. М. 1962. С. 156; Третьяков А.И. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел. Дисс... канд.юрид.наук. М. 2002. С. 79-80.

¹¹ Таможенный кодекс Российской Федерации // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 5 августа 1993 г. № 31 ст. 1224

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹³ Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 43.

¹⁴ Федеральный закон «Об административных процедурах». Инициативный проект с комментариями разработчиков. М. 2001.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁶ Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. М. 1978. С. 149-150.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Е.В. Елфимова,

*соискатель кафедры теории и истории государства
и права Уральской академии государственной службы*

Государственная служба в органах милиции организована как разновидность федеральной государственной службы, а поэтому и формирование нормативно-правовой базы её осуществления является исключительным предметом ведения Российской Федерации.

Для результативного выполнения правоохранительных задач органами внутренних дел важное значение имеет уровень правовой регламентации профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел, в силу своих должностных обязанностей защищающих права и законные интересы граждан, общества и государства¹.

При этом огромные возможности повышения эффективности правоохранительной деятельности заложены в совершенствовании правовых основ государственной службы в органах внутренних дел. Разрешение проблем, имеющих в этой области, имеет важное значение для научно обоснованного совершенствования организации деятельности органов внутренних дел.

Основой правового регулирования общественных отношений, связанных с государственной службой вообще, и государственной службой в органах внутренних дел как комплексного правового института, в частности, являются нормы конституционного права, закрепляющие основополагающие начала организации и функционирования всей системы государственной службы Российской Федерации.

Конституционно-правовые основы государственной службы в органах внутренних дел выступают базовым уровнем системы её правового обеспечения (в рамках

национального законодательства) и исходя из свойств систем придают правовому обеспечению государственной службы в органах внутренних дел признаки устойчивости, самоорганизации, а так же поступательного развития до уровня оптимальной правовой регламентации этого вида государственной службы.

При этом, рассматривая конституционно-правовые основы в качестве базового уровня правового обеспечения государственной службы в органах внутренних дел, необходимо установить их признаки и свойства,

обуславливающие место в системе правового обеспечения государственной службы в органах внутренних дел. Что, в свою очередь, даст возможность с большей степенью обоснованности сформулировать определение понятия конституционно-правовых основ государственной службы в органах внутренних дел, исходя из особенностей системного подхода.

Помимо этого, сами конституционно-правовые основы государственной службы в органах внутренних дел правомерно рассматривать в качестве системы, обладающей собственными признаками и закономерностями развития, ибо отдельные уровни системы так же могут быть системами (явление полисистемности). Подтверждение этому мы находим, соотнося понятие конституционно-правовых основ государственной службы с конституционными основами государственной службы, упомянутыми в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». Первые охватывают не только положения конституции, но и всех нормативных правовых актов, имеющих своим назначением регулирование общественных отношений, относящихся к предмету отрасли конституционного права, вторые, исходя из содержания упомянутого указа, охватывают лишь положения Конституции Российской Федерации, имеющие высшую юридическую силу.

Таким образом, появляется возможность рассматривать конституционно-правовые основы государственной службы (в том числе службы в органах внутренних дел) как специфическую систему.

С одной стороны, имеются основания говорить о системной форме организации конституционно-правовых основ государственной службы в органах внутренних дел, с другой стороны, они выступают как базовый уровень системы правового обеспечения этого вида государственной службы, которая в таком случае становится полисистемой. Отсюда вытекает, что наиболее полно конституционно-правовые основы государственной службы в органах внутренних дел могут быть рассмотрены с учетом собственных системных признаков, а так же в системе с иными составляющими полисистемы правового

обеспечения государственной службы в органах внутренних дел, ибо «важнейшая сторона системного подхода – требование рассматривать отдельные явления и вещи в их взаимных связях и отношениях, в которых они находятся в составе развивающегося целого – одно из основных представлений диалектики»².

Таким образом, становление и оформление системы правового обеспечения государственной службы Российской Федерации связано с принятием первых нормативных правовых актов: указов, распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации³.

Однако ведущее место в конструкции правового обеспечения государственной службы в целом и службы в органах внутренних дел, в частности, занимает Конституция Российской Федерации, с принятием которой стало возможным его системное развитие.

Конституция Российской Федерации не содержит специальных указаний, определяющих место органов внутренних дел в механизме государства, в частности в системе правоохранительных органов. Вместе с тем, она закрепляет в целом компетенцию органов государственной власти. Это дает возможность вычленить и определить сферу деятельности, основные задачи и функции органов внутренних дел, которые детализируются и закрепляются в специальных правовых актах, регулирующих конкретные направления деятельности органов внутренних дел и статус их отдельных служб.

Конституция Российской Федерации следующим образом определяет место Министерства внутренних дел в системе органов исполнительной власти: ч. 2 ст. 110 Основного закона устанавливает, что в состав Правительства РФ входят федеральные министры. Данное положение так же закреплено в статье 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», которая гласит: «Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации – Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров»⁴. Одним из них является министр внутренних дел. Следовательно, министерство внутренних дел – составной элемент системы органов, исполнительной власти Российской Федерации, входящий в струк-

туру федеральных органов исполнительной власти⁵.

Как отмечает Л.А. Григорян, органы внутренних дел (как часть Министерства внутренних дел) представляют особую подсистему механизма государственного управления силами и средствами, непосредственно охраняющими государственный и общественный порядок, ведущими борьбу с преступлениями и правонарушениями, выполняющими ряд других важных задач и функций⁶.

При этом в числе провозглашенных Конституцией РФ принципов, в соответствии с которыми организуется и осуществляется органами внутренних дел охрана общественного порядка и обеспечение безопасности, В.Н. Бутылин, например, называет принцип ответственности и обеспечения прав и свобод человека⁷.

На сегодняшний день исключительно высоки общественные ожидания в отношении качества и эффективности деятельности органов внутренних дел, направленной на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Отсюда степень ответственности, которая лежит на системе МВД как одном из ключевых звеньев правоохранительной системы и на каждом сотруднике. Уровень правопорядка в стране во многом будет зависеть от эффективности работы органов внутренних дел, от уровня профессиональной подготовки и духовно-нравственных качеств их кадрового состава.

В связи с этим трудно переоценить значение вытекающего из положений ст. 2 Основного Закона, одного из важнейших принципов государственной службы, закреплённого в ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и устанавливающего, что государственная служба основана на признании приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия и обязанности служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, представляется возможным предложить следующее определение понятия конституционно-правовых основ государственной службы в органах внутренних дел: Конституционно-правовые основы государственной службы в органах внутренних дел – это совокупность закреплённых в конституционно-правовых нормах принципов, составляющих базовый уровень подсистемы правового обеспечения государственной службы в органах внутренних дел.

Учитывая, что конституционные требо-

вания нашли свое отражение во всех правовых актах, регламентирующих организацию и деятельность органов внутренних дел в современных условиях, расширение теоретической базы государственной службы в органах внутренних дел в направлении изучения ее конституционно-правовых основ будет способствовать оптимизации правового обеспечения государственной службы в органах внутренних дел, станет условием его дальнейшего неуклонного улучшения, в результате которого: «органы внутренних дел поднимутся на новый уровень правоохранительной и правоприменительной практики в обеспечении законных прав и свобод человека и гражданина, укрепления правопорядка, законности и безопасности личности и общества»⁸.

В настоящее время разработан и направлен в Государственную Думу проект Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Данный нормативный правовой акт также будет иметь исключительно важное социально-юридическое значение, как и Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Вследствие этого, учитывая основополагающее значение конституционных норм для правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел, представляется целесообразным аналогичным образом изложить преамбулу проекта закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон на основании Конституции Российской Федерации устанавливает правовые основы организации государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации и основы правового положения сотрудников этих органов как особого вида государственных служащих». Таким образом, будет нормативно закреплена важная правовая связь всех норм этого нормативного правового акта с Конституцией Российской Федерации, имеющей объединяющее значение для всех правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные со службой в органах внутренних дел. Помимо этого, будет установлена очень важная в юридическом и социальном планах взаимосвязь между институтом государственной службы РФ службой в органах внутренних дел⁹.

Целью совершенствования правового обеспечения деятельности органов системы МВД России на современном этапе является создание правовых основ, позволяющих им эффективно выполнять свои задачи и функции в

соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, президентскими и правительственными актами. При этом нужно сохранить и укрепить целостность и единство системы МВД России, обеспечить правовую защищенность сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, поднять их правовой статус на уровень, отвечающий современным требованиям и реальным общественным потребностям.

В соответствии со ст. 4 Закона РФ «О милиции» и ст. 3 Положения о службе в органах внутренних дел правовую основу службы в органах внутренних дел составляют Конституция Российской Федерации, законы и иные правовые акты Российской Федерации, Конституции, законы и иные правовые акты республик в составе Российской Федерации, правовые акты автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, нормативные акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, и индивидуальный контракт о службе в органах внутренних дел (контракт).

Как видно из данной статьи, ядром правовой основы является основной закон государства – Конституция РФ, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.

Вторым в числе нормативных актов, составляющих правовую основу деятельности милиции, после Конституции РФ, в указанной выше статье федерального закона является Закон РФ «О милиции». Это первый в истории России закон, комплексно урегулировавший правовой статус, организационную структуру милиции и определивший тем самым место и роль и место милиции в обществе и государстве.

Необходимо отметить, что Закон «О милиции» ещё не приведен в соответствие с Федеральным законом «О системе государственной службы в РФ». Он пока не отвечает заложенным в организацию государственной службы принципам, понятие «правоохранительная служба» в нём отсутствует.

В соответствии с Законом о системе государственной службы, федеральная государственная служба подразделяется на три вида – гражданскую, военную и правоохранительную. При этом в законе устанавливается возможность учреждения в одном федеральном органе различных видов государственной службы. Впервые, данным законом вводится понятие правоохранительной службы¹⁰.

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

В настоящее время вместо единой правоохранительной службы законодательно закреплены особые виды государственной службы: служба в органах внутренних дел, служба в органах прокуратуры, таможенных органах.

Рассматривая правовую основу службы в органах внутренних дел, необходимо отметить, что по данному вопросу в юридической литературе имеется существенное расхождение научных мнений. Так, некоторые авторы не упоминают в числе правовых основ государственной службы в органах внутренних дел договоры и соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹¹. Более того, например А.В. Зиновьев вообще не называет внутригосударственный (внутрифедеральный) договор в числе источников конституционного права¹². Это связано, видимо с тем, что в настоящее время активно обосновывается необходимость отказа от практики заключения таких договоров.

С другой стороны, В.Е. Чиркин рассматривает внутрифедеральный договор как возможный способ особого правового регулирования отношений Федерации и её субъектов, позволяющий учитывать объективно существующие социально-экономические, исторические, этнические различия частей государства¹³.

Федеративный договор от 31 марта 1992 года, отдельные договоры между федерацией и субъектами федерации, соглашения между МВД России и МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, принятые в развитие положений договоров упоминаются отдельными авторами как основа разграничения полномочий между органами внутренних дел различных уровней¹⁴.

При этом, хотелось бы затронуть вопрос о соглашениях между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий, которые в ст.2 Федерального закона “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”¹⁵. Они определяются как правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу осуществления части своих полномочий.

В принципе, сама идея соглашений о раз-

граничении полномочий представляется достаточно перспективной. В самом деле, несмотря на активность федерального законодателя, остается еще достаточно вопросов совместного ведения, не урегулированных либо урегулированных только частично. В этих условиях субъекты Федерации прибегают к своему праву на “опережающее” правотворчество. И это правильно.... Здесь как раз могли бы помочь соглашения о разграничении полномочий, представляющие собой весьма оперативную форму определения и учета взаимных интересов и подходов»¹⁶.

Научный подход к совершенствованию правового обеспечения деятельности системы МВД России на новом этапе основан на принципах преемственности и перспективного развития нормативной базы. Такой подход позволяет поднять на качественно новый уровень не только правовое обеспечение, но и всю деятельность органов внутренних дел¹⁷.

Анализ практики позволяет сделать вывод: политика правового регулирования, цели, задачи, принципы и вычленение приоритетных направлений совершенствования правового обеспечения деятельности системы МВД России подлежат существенной корректировке, направленной на качественное улучшение правового обеспечения функционирования органов внутренних дел¹⁸.

¹ Путин В.В. Выступление на расширенном заседании коллегии МВД России 25 декабря 2005г. Щит и меч. 2005. №1 10 января. с.1.

² Колеватов В.А. Методы научного познания. Введение в методологию науки. Учебное пособие.- Новосибирск: СибАГС, 1996. с.89.

³ См. например: Государственная служба. Сборник нормативных документов. М.: Дело, 1999.

⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации”. “Российская газета” 1997. 23 декабря.

⁵ Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. N 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” (с изм. и доп. от 20 сентября, 1 декабря 2000 г.).

⁶ Григорян Л.А. Конституция СССР правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел.//Труды Академии МВД СССР. М.: Академия МВД СССР, 1982. с. 15.

⁷ Конституционное право. /Под ред. Проф. В. В. Лазарева. М.: Новый Юрист, 1998.с.152.

⁸ Дорошенко И.А., Бамблумян Т.С. Основные этапы конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов внутренних дел. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов

внутренних дел.//Труды Академии МВД СССР. М.: Академия МВД СССР, 1982. с.69.

⁹ Предлагаемый подход к формулированию содержания преамбул реализован в Законе Венгерской Республики №XXXIV 1994 г. «О полиции», преамбула которого гласит: «В соответствии с Конституцией Венгерской Республики и ее обязательствами по международному праву и с целью формирования полиции, действующей на основе верховенства права, Национальное собрание принимает настоящий закон». Информационные материалы Управления международного сотрудничества МВД России от 12 августа 1997 г.

¹⁰ Федеральный закон «О системе государственной службы в РФ» N 58-ФЗ от 27.05.2003 г. (статья 2). Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. ст. 2063.

¹¹ Коренов А.П. Административное право России. Учебник. Часть 1. М.:МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-м», 1997. С.112.

¹² Зиновьев А. В. Конституционное право России: Учебное пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. с. 14.

¹³ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М.: Издательство “Зерцало”, 1998. С.302; Напомним еще раз о договорных отношениях в США, которые рассматриваются как способ ассоциатив-

ной самоорганизации граждан, социальных общностей, городов, графств и штатов. Объединения, устраиваемые по средствам соглашений, оцениваются как весьма перспективные. См.: Конституция, закон, подзаконный акт./ Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Юрид. лит., 1994. с. 127.

¹⁴ Конституционное право: Учебник. / Под. ред. проф. В.В. Лазарева. М.: Новый юрист, 1998. с.300.

¹⁵ Федеральный закон РФ от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст.3176.

¹⁶ Балытников В.В., Иванов В.В. Конституционная модернизация: обновляя сохранять, сохраняя обновлять.// Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2000. №2. С.120. Цит. по: Иванов В.В. Перспективы внутрифедеративных договоров как источников регулирования федеративных отношений./ Правоведение. 2000. №6. с.69.

¹⁷ Гасанов К.К., Прудников А.С., Значение Конституции РФ для основ деятельности органов внутренних дел, Закон и право; № 4, 2004, с.7.

¹⁸ Там же. С. 8.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ РЕГИСТРАЦИЮ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ, С ИНЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

М.С. Игнатова,

аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Подготовка документов и государственная регистрация прав на недвижимость – сложная процедура, это известно каждому, кто столкнулся с необходимостью зарегистрировать свои права на дом, квартиру, земельный участок. Однако этот процесс можно значительно упростить, наладив взаимодействие между соответствующими органами, участвующими в оформлении прав на недвижимое имущество, и, таким образом, улучшить качество обслуживания граждан.

В соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ (далее – Закон о регистрации) государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации, и его территориальные органы, действующие в соответствующих регистрационных округах. В настоящее время это Федеральная регистрационная служба и ее территориальные органы. Правовой статус этих органов закреплен в Положении о Федеральной регистрационной службе² и Общем положении о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации³.

Данные органы при осуществлении функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним взаимодействуют с иными органами и организациями, так или иначе связанными с оборотом недвижимости. Так, в Административном регламенте исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним⁴ (далее – Административный регламент) указано, что органами, осуществляющими государственную регистрацию прав, в целях получения документов, необходимых для государственной регистрации прав, информации для проверки сведений, представляемых заявителями, а также предоставления сведений о зарегистрированных правах осуществляется взаимодействие с:

– Федеральной налоговой службой;

– Федеральной миграционной службой;

– Федеральной службой судебных приставов;

– Федеральной антимонопольной службой;

– Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости;

– Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом;

– органами по управлению имуществом субъектов Российской Федерации и муниципальным имуществом;

– органами (организациями) технического учета и технической инвентаризации;

– нотариатом;

– органами опеки и попечительства;

– судебными органами;

– правоохранительными органами;

– органами государственной статистики;

– иными органами и организациями, имеющими сведения, необходимые для государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Все органы и организации, с которыми взаимодействует Федеральная регистрационная служба и ее территориальные органы в процессе осуществления государственной регистрации, условно можно разделить на три группы⁵.

– первая группа – это организации, предоставляющие сведения для формирования записей в Едином государственном реестре прав. Это, например, органы кадастрового и технического учета объектов недвижимости;

– вторая группа – это организации, участвующие наряду с правообладателями в обороте недвижимости. Они либо оказывают правовую помощь правообладателю, либо непосредственно являются стороной в сделке с его имуществом. Это нотариусы, риэлторы, кредитные организации и т.д.;

– третья группа – это организации, в основном потребляющие информацию из Единого государственного реестра прав для осуществления государственных функций. К этой группе относятся в первую очередь налоговые органы.

Взаимодействие с органами первой и третьей группы основывается на информацион-

ном обмене с использованием электронного документооборота и электронной цифровой подписи как средства, гарантирующего подлинность волеизъявления. Информация, необходимая для государственной регистрации прав, может быть предоставлена в Федеральную регистрационную службу и ее территориальные органы напрямую, исключая излишние обращения граждан, очереди, посещение ими различных учреждений и т.п. Так можно сократить перечень документов, которые граждане и юридические лица предоставляют для государственной регистрации прав на недвижимость, а следовательно, и уменьшить сроки оформления прав на недвижимое имущество.

Основы такого взаимодействия закреплены в Законе о регистрации (статья 8), а также в Административном регламенте. В пункте 3 регламента указано, что процедура взаимодействия с органами и организациями, обладающими сведениями, необходимыми для государственной регистрации прав, а также осуществляющими подготовку документов для государственной регистрации прав, определяется соответствующими соглашениями о порядке, условиях и правилах информационного взаимодействия. В настоящее время подобные соглашения заключены Федеральной регистрационной службой лишь с Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости⁶ и Федеральной налоговой службой⁷. Представляется необходимым заключить соглашения по вопросам информационного обмена и с иными органами (организациями). Соглашения должны содержать перечни (виды) информации, порядок и условия ее передачи.

Очень важными для обеспечения прав и законных интересов обладателей прав на недвижимое имущество являются вопросы взаимодействия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, с органами, выделенными во вторую группу, в частности, с нотариусами.

Гражданский кодекс Российской Федерации не предусматривает обязательной нотариальной формы для всех сделок с недвижимостью, однако в ряде случаев нотариальное удостоверение таких сделок весьма желательно. Недвижимое имущество обладает значительной стоимостью, и сделки с ним нуждаются в грамотном юридическом оформлении. Помочь в этом может нотариус. В соответствии со статьями 35 и 36 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате⁸ нотариусы, совершают следующие действия: удостоверяют сделки; выдают сви-

детельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов; налагают и снимают запрещения отчуждения имущества; свидетельствуют верность копий документов и выписок из них и др., а также выдают свидетельства о праве на наследство и принимают меры к охране наследственного имущества.

Нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред (ст. 16 Основ законодательства о нотариате). Он обязан проверить право- и дееспособность субъектов сделки, их полномочия по распоряжению имуществом, правомерность приобретения имущества, отсутствие на нем обременений, разъяснить сторонам смысл и значение представленного ими проекта сделки и проверить, соответствует ли его содержание действительным намерениям сторон и не противоречит ли требованиям закона (ст. 43, 54 Основ законодательства о нотариате).

Федеральный закон № 93-ФЗ от 30 июня 2006 г.⁹ установил, что теперь нотариус может также предоставлять заявление и все необходимые документы в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в случае нотариального удостоверения им соответствующей сделки или совершения им иного соответствующего нотариального действия. Нотариус также вправе получать свидетельства о государственной регистрации прав и (или) иные документы для передачи их лицам, в интересах которых осуществлялась такая государственная регистрация (статья 1 Закона от 30 июня 2006 г.).

Выступление нотариуса в качестве посредника между гражданами и органами, осуществляющими государственную регистрацию прав, позволит значительно облегчить процесс оформления и регистрации прав на недвижимость. Однако, на наш взгляд, взаимодействие систем нотариата и регистрации прав должно быть более тесным. Целесообразно установить укороченный срок регистрации тех прав и сделок, по которым документы готовил нотариус, и проводить укороченную правовую экспертизу таких документов (по набору документов, а не по содержанию). Возможно, также стоит снизить плату за регистрацию нотариально удостоверенных сделок, чтобы стимулиро-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

вать граждан обращаться за помощью к нотариусу. Необходимо закрепить в Основах законодательства о нотариате норму об обязанности нотариуса консультировать обратившихся к нему граждан и юридических лиц по вопросам, касающимся государственной регистрации прав (перечня документов, необходимых для государственной регистрации прав, комплектности (достаточности) представленных документов, размера государственной пошлины, уплачиваемой за регистрацию, источника получения иных документов, необходимых для государственной регистрации прав, сроков государственной регистрации прав и др.).

При описанной выше схеме взаимодействия (документы для регистрации прав готовит нотариус, а органы, осуществляющие регистрацию, даже не проверяют их содержание) возможны сомнения в добросовестности нотариусов и законности совершаемых ими действий. Однако здесь необходимо отметить, что контроль за деятельностью нотариусов возложен на все ту же Федеральную регистрационную службу. В соответствии с пп. 3 п. 2 Положения о Федеральной регистрационной службе одной из основных задач Службы является осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата. Пп. 15 п. 6 того же Положения закрепляет, что Росрегистрация осуществляет в установленном порядке контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей; определяет совместно с Федеральной нотариальной палатой количество должностей нотариусов в нотариальном округе, порядок изменения территории деятельности нотариуса, порядок учреждения и ликвидации должности нотариуса и осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Кроме того, весомым элементом статуса нотариуса служит его персональная ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям при исполнении им должностных обязанностей. Возникшие убытки покрываются из средств страхового фонда, а при их недостаточности нотариус отвечает принадлежащим ему имуществом¹⁰. Для предупреждения совершения преступлений нотариусами есть и статья 202 в Уголовном кодексе Российской Федерации – «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами».

Подводя итоги вышеизложенному, можно указать, что в последнее время на законодательном уровне приняты определенные меры по закреплению основ взаимодей-

ствия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и иных органов в сфере оборота недвижимости. Однако для обеспечения реализации прав и законных интересов участников гражданского оборота нужно дальше совершенствовать процедуры оформления и регистрации прав на недвижимость. Правовая регламентация сотрудничества всех органов, задействованных в данной сфере, необходима для удобства правообладателей, упрощения порядка учета объектов недвижимости и регистрации прав на них, снижения материальных и временных затрат граждан и юридических лиц, а значит и создания условий для дальнейшего развития рынка недвижимости в России.

¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. № 30. Ст. 3594.

² Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы» (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.2004. N 42. Ст. 4110.

³ Утверждено Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.12.2004 г. № 183 «Об утверждении общего положения о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 13.12.2004 г. № 50.

⁴ Утвержден Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 сентября 2006 г. № 293 г. Москва «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская газета. 22 сентября 2006 г. № 212.

⁵ Огородников В.В. Взаимодействие Московской областной регистрационной палаты с налоговыми, кадастровыми, техническими органами, нотариусами и риэлторами Московской области // Регистрация прав на недвижимость: Сборник / Отв. ред. А.Р. Кирсанов. М.: РПА МЮ РФ, 2004. Вып. № 11. С. 26.

⁶ Распоряжение Роснедвижимости, Росрегистрации от 29.03.2005 г. № 9/Р/0004 «Об утверждении соглашения о взаимодействии и взаимном информационном обмене Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федеральной регистрационной службы» .

⁷ Приказ Росрегистрации № 157, ФНС РФ № САЭ-3-

21/556@ от 02.11.2005 г. «Об утверждении порядка предоставления сведений о земельных участках, а также о лицах, на которых зарегистрировано право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования или право пожизненного наследуемого владения, из Федеральной регистрационной службы в Федеральную налоговую службу» // Документ официально опубликован не был.

⁸ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-1 (с последующими изменениями и дополнениями) // Ведомости съезда народных депутатов Российской

Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 11 марта 1993 г. № 10. Ст. 357.

⁹ Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 27. Ст. 2881.

¹⁰ Филимонов Ю.В. Проблемы и перспективы развития в Российской Федерации институтов нотариата и государственной регистрации // Государство и право. 1998. № 11. С. 15.

ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

С.Е. Ильин

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях представляет завершающую стадию административно-процессуальной деятельности органов административной юрисдикции.

Выделение в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹ специального пятого раздела, посвященного *исполнению постановлений*, вызвано особой важностью и особенностями этой стадии административного процесса. Это связано с тем, что на этой стадии завершается производство, осуществляются принятые по административным делам постановления и решения, производится карательное воздействие и вместе с тем на этой стадии появляются новые участники производства, действуют особые принципы, специфично само содержание деятельности органов государственной власти, действует особый статус наказанного².

Производство по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях является частью административно-юрисдикционного процесса и административного процесса вообще, и регулирует административно-процессуальными нормами специальную деятельность государственных органов, призванных обеспечить исполнение вынесенного по делу решения.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях состоит из стадий, имеющих важное юридическое значение. К ним относятся: время вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу; приведение постановлений о назначении административных наказаний в исполнение; срок давности исполнения постановлений о назначении административных наказаний; окончание исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Постановление по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 31 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации вступает в законную силу: 1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано; 2) после истечения срока, установленного для обжалования

решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление; 3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением вышеуказанных случаев.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. Оно подлежит исполнению с момента вступления в законную силу.

Постановление о назначении административного наказания реально исполняется органами, должностными лицами, которые уполномочены на это Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В ст. 31.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях сказано, что постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченным на то органом, должностным лицом в порядке, установленном Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации. В случае вынесения нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Следовательно, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации называет две большие группы субъектов исполнения по делам об административных правонарушениях:

- а) специально уполномоченные государственные органы;
- б) должностные лица государственных органов.

Однако уполномоченные государственные органы, исполняющие постановления по делам об административных правонарушениях можно в свою очередь классифицировать на следующие группы.

Первая группа государственных органов

– это служба судебных приставов в лице судебных приставов-исполнителей, осуществляющие исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях в соответствии со ст.32.2; 32.4; 32.12 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации³.

Вторая группа – это органы внутренних дел, исполняющие постановления по делам об административных правонарушениях в соответствии со ст.32.4; 32.8; п.2 ст.32.9; 32.11 в части ведения реестра дисквалифицированных лиц.

Третья группа – это пограничные органы, осуществляющие исполнение постановления по делам об административных правонарушениях в соответствии с п.1 ст.32.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Четвертую группу субъектов исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях составляют органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники; за соблюдением правил пользования судами; за соблюдением правил охоты; государственный надзор за связью.

Следовательно, служба судебных приставов является государственным органом и основным субъектом исполнительного производства, в том числе по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Как указано в ст. 3 Федерального закона «Об исполнительном производстве», принудительное исполнение судебных актов и постановлений других органов Российской Федерации возлагается на службу судебных приставов и службы судебных приставов субъектов Российской Федерации.

Правовой статус службы судебных приставов сегодня значительно повысился. В связи с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г.⁴ служба судебных приставов находится в структуре Министерства юстиции РФ, но ей придан статус самостоятельной федеральной службы. Сегодня служба судебных приставов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению деятельности судов, включая Конституционный Суд РФ, обеспечивает принудительное исполнение судебных актов и постановлений других органов⁵.

Процесс совершенствования правового положения судебных приставов – непрерывный процесс, условия и задачи, которые стоят перед государством потребуют изменения пра-

вового статуса судебных приставов как нового правоохранительного органа Российской Федерации.

Министерство юстиции Российской Федерации подготовило проект Исполнительного кодекса РФ, который предусматривает введение института частных судебных исполнителей, который будет функционировать наряду с государственной службой судебных приставов⁶. Думается, что часть полномочий судебных приставов-исполнителей можно было бы передать частным приставам, например, исполнение постановления о наложении административного штрафа.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об исполнительном производстве» непосредственное осуществление функций по исполнению судебных актов и актов других органов возлагается на судебных приставов-исполнителей, объединенных в районные, межрайонные или подразделения судебных приставов, возглавляемые старшими судебными приставами.

В.В. Ярков считает, все действия судебного пристава-исполнителя можно подразделить на пять больших групп: 1) осуществляемые им самостоятельно, без чьей-либо санкции; 2) осуществляемые с санкции Старшего судебного пристава; 3) осуществляемые с санкции Главного судебного пристава субъекта РФ; 4) осуществляемые с санкции Главного судебного пристава РФ; 5) осуществляемые с санкции суда общей юрисдикции, либо арбитражного суда⁷.

В соответствии со ст.32.12 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, теперь при административном приостановлении деятельности судебный пристав-исполнитель осуществляет такие действия, как наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяет другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения этого вида административного наказания. Ранее подобные исполнительные действия судебного пристава-исполнителя предусматривались только федеральным исполнительным законодательством и не были предусмотрены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вторую группу государственных органов, исполняющих постановления по делам об административных правонарушениях составляют органы внутренних дел.

В юридической литературе отмечается, что

полицейские (милицейские) органы образуют в системе органов исполнительной власти самостоятельную группу органов, осуществляющих специальные надзорно-контрольные и принудительные функции⁸.

По юридической природе субъекты полицейской (милицейской) деятельности подразделяются на государственные и негосударственные. К государственным относятся: милиция, ГИБДД, государственный пожарный надзор, ФСБ, таможенные органы и т.д. Эти органы действуют от имени государства и обладают широкими государственно-властными полномочиями.

В Российской Федерации к общей полиции (милиции) относятся органы внутренних дел и их службы: патрульно-постовая служба, ГИБДД, служба участковых уполномоченных милиции, которые действуют под руководством Министерства внутренних дел РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁹ установлено, что федеральные министерства осуществляют на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации функции контроля и надзора за исполнениями органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами общеобязательных правил поведения, а также установлено, что все министерства Российской Федерации являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию во вверенной им области деятельности.

Анализ законодательства об органах внутренних дел показывает, что их основные обязанности и права соответствуют им как государственным органам, исполняющим постановления по делам об административных правонарушениях, указанных в ст.32.4; 32.8; 32.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Совершенно очевидно, что органы внутренних дел являются по существу органами принудительного исполнения судебных актов и постановлений других органов в части исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, их полномочия по исполнению судебных постановлений не отличаются от полномочий судебного пристава-исполнителя, поэтому представляется, что в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», либо в разрабатываемый ныне Исполнительный кодекс Российской Федерации, нужно внести дополнения о том,

что органы внутренних дел также являются органами принудительного исполнения судебных постановлений и актов других органов.

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» был принят в 1997г., а Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в конце 2001 г., поэтому многое изменилось и необходимо привести в соответствие эти два федеральных закона.

В настоящее время Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в ст.45 говорит только о взаимодействии судебных приставов-исполнителей с работниками милиции по поводу содействия судебным приставам-исполнителям при исполнении ими служебных обязанностей и не связан со ст. 3, 4, 5 и 6 указанного закона, где говорится об органах и организациях, исполняющих требования судебных актов и актов других органов.

Эта же проблема связана с *третьей группой* государственных органов, исполняющих постановления по делам об административных правонарушениях – *пограничными органами*.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что наряду с министерствами, в систему федеральных органов исполнительной власти входят и федеральные службы. К таким федеральным службам относится Федеральная служба безопасности Российской Федерации, в состав которой входят органы пограничной службы и пограничные войска¹⁰.

Пограничные органы и пограничные войска осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Правовой статус пограничных органов и пограничных войск составляют: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. «О государственной границе Российской Федерации»¹¹, Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. «О федеральной службе безопасности»¹², Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹³, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹⁴, Кодекс РФ об административных правонарушениях¹⁵, Положение о ФСБ России, утвержденное Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г.¹⁶ и другие акты.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» подчеркивается, что федеральные службы являются федеральным органом исполнительной власти, осуществля-

ющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции обороны, безопасности, защиты и охраны государственной границы.

Таким образом, пограничные органы – это органы исполнительной власти, которые исполняют постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.2 ст. 18.1 и ч.2 ст. 18.4 КоАП РФ – нарушение режима государственной границы Российской Федерации и нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, обладают властными полномочиями к иностранным гражданам или лицам без гражданства, их требования являются обязательными, подлежат неукоснительному исполнению и сравнивая их с требованиями судебных приставов-исполнителей, а также органов внутренних дел, то они обладают одинаковой юридической силой. Это необходимо закрепить в Исполнительном кодексе Российской Федерации.

Также, в Исполнительном кодексе необходимо закрепить правовой статус органов четвертой группы – органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием тракторов, других видов техники; за соблюдением правил пользования судами; за соблюдением правил охоты; государственный надзор за связью.

Другой большой группой субъектов исполнения по делам об административных правонарушениях выступают должностные лица государственных органов. Среди них можно выделить:

- а) *должностные лица органов внутренних дел;*
- б) *должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники;*
- в) *должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными);*
- г) *должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты;*
- д) *должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за связью.*

Кроме этого, постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, путем вручения или направления копии постановления в соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ, в которой говорится, что постановление по делу об административном правонаруше-

нии объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе, либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления. Копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Особое место занимают *дисквалифицированные лица*, которые в соответствии со ст.32.11 КоАП РФ сами исполняют постановление о дисквалификации путем прекращения управления юридическим лицом на основании прекращения договора (контракта) на осуществление ими деятельности по управлению юридическим лицом.

В связи с принятием Федерального Закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» такой учет, а также другие формы государственного регулирования миграционных процессов, возложен на специальный орган исполнительной власти в сфере миграции. Ему предоставлены широкие полномочия в сфере регулирования миграционных процессов (миграционный учет, регистрация иностранных граждан по месту жительства и учет иностранных граждан по месту пребывания, проставление отметки о регистрации, внесение в государственную информационную систему миграционного учета данных об иностранных гражданах и лицах без гражданства, контроль за соблюдением правил миграционного учета).

Особое место в системе миграции занимают положения о порядке регистрации иностранных граждан по месту жительства и постановке на учет иностранных граждан по месту пребывания (ст. 14–23 данного Закона), т.е. почти половина статей в Законе посвящена регулированию миграционного учета органами исполнительной власти по миграции, которые по существу выполняют функции исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с Федеральным Законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

управления в сфере миграции» от 18.07.2006г. полномочия органов внутренних дел в сфере миграции были упразднены и переданы исполнительному органу, уполномоченному на осуществление функций в сфере миграции, поэтому было бы логично, чтобы органы в сфере миграции исполняли бы постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.

Более того, названным Федеральным Законом КоАП РФ был дополнен статьей 23.67 «Органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции», которая предоставила право указанным органам рассматривать дела об административных правонарушениях. Поэтому мы считаем, что органом по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.2. ст. 32.9 КоАП РФ должны исполняться федеральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере миграции.

приставов как орган исполнения, а использует понятие судебный пристав-исполнитель. Однако, в соответствии со ст.2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» органами принудительного исполнения является служба судебных приставов в составе которой непосредственное осуществление по исполнению судебных актов и актов других органов возлагается на судебных приставов-исполнителей, объединенных в районные (межрайонные) подразделения судебных приставов. Предлагается в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (статьи 32.2, 32.4, 32.12) необходимо внести изменения, добавив после слов «судебным приставом-исполнителем» термин «службы судебных приставов».

⁴ Собр. законодательства РФ. 2004. № 11, с. 945.

⁵ Указ Президента РФ от 13 окт. 2004 г. «Вопросы Федеральной службы судебных приставов». Этим же Указом Президента РФ утверждено Положение о Федеральной службе судебных приставов // Собр. законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

⁶ Долговая яма в частных руках // Рос. газ. 2006. 31 янв.

⁷ Ярков В.В. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и к Федеральному закону «О судебных приставах». М, 1999. С. 35.

⁸ Ярков В.В. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и к Федеральному закону «О судебных приставах». М, 1999. С. 35.

⁹ Собр. законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945

¹⁰ Собр. законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945

¹¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1993. №17. Ст. 594.

¹² Собр. законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

¹³ Там же. № 49. Ст. 4694.

¹⁴ Там же. 1998. № 31. Ст. 3833.

¹⁵ Там же. 2001. № 1 (1). Ст. 1.

¹⁶ Там же. 2003. № 33. Ст. 3254.

¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

² Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учеб. СПб, 2004. С. 490; Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. С. 516; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учеб. для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 693; Агапов А.Б. Административная ответственность: Учеб. – М.: Статут, 2004. С. 292; Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Юристъ, 2004. С. 384

³ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации не называет Службу судебных

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

А.Т. Карасёв,

кандидат юридических наук, доцент Уральской академии государственной службы

А.В. Савоськин,

Уральский юридический институт МВД РФ

В соответствии с доктриной разделения властей особое место среди ветвей государственной власти принадлежит представительной (законодательной) власти¹. Оба эти термина: «представительная власть» и «законодательная власть» неразрывно связаны друг с другом. Эта связь установилась сразу же после разработки принципа разделения властей (XVIIв. - конец XIXв.), когда идеи парламентаризма уже сформировались в известной доктрине разделения властей, где парламенту как законодательной власти отводилось особое место. Причем, уже тогда был сделан вывод о связи представительства народа с законодательной деятельностью, а закона с народным волеизъявлением избирателей².

Несмотря на неразрывную связь этих двух терминов, они не подменяют друг друга. Категория «представительная власть» не может употребляться в отношении законодательной власти вообще, безотносительно к реализующим ее органам, поскольку законодательные полномочия при определенных обстоятельствах могут осуществлять и иные, не представительные учреждения, например, при делегированном законодательстве. И наоборот, представительное учреждение не обязательно наделяется законодательной властью.

В научной литературе термин «законодательная власть» обычно располагают в скобках после термина «представительная власть», и это не случайно. Тем самым подчеркивается не только его уточняющая роль, но и сущность парламента. Представляется, что не случайно ст.94 Конституции РФ определяет Федеральное Собрание РФ вначале как представительный, а только уже потом как законодательный орган³. «Именно благодаря представительности соответствующий высший орган государства (парламент) призван реализовывать законодательную власть». Законодательную деятельность представительного органа следует рассматривать как способ реализации коллективного права народа на власть (ст.3 Конституции РФ)⁴.

Следует отметить, что определение ветви власти вообще и представительной (законодательной) ветви власти в частности в современной российской науке, несмотря на обилие исследований представительных органов и принципа разделения властей, в объемном виде дано не было. Сам термин «ветвь» не является строго юридическим⁵.

Полагаем, что ветвь государственной власти обладает четырьмя качественными признаками⁶. Во-первых, это особая разновидность государственной власти в данном государстве. Во-вторых, ей присуща автономия, независимость, самостоятельность при осуществлении своей функции государственной власти. В-третьих, ветвь государственной власти обладает определенными организационными формами, своими органами, правовыми институтами, устанавливающими реализацию данного вида государственной власти. В-четвертых, ей присуща особая функция в управлении государством, которую не могут выполнять другие ветви власти.

В самом общем виде представительная власть – это совокупность полномочий, делегированных народом или его частью своим выборным представителям, которые объединены в специальном коллегиальном учреждении на строго определенном срок⁷. При этом представительная власть может осуществляться как на местном, так и на государственном уровнях. Объектом исследования в данной статье является «представительная власть», которая характеризуется тем, что полномочия делегируются народом представительному органу государства. Используемый в связке термин «законодательная власть» уточняет исследуемый объект, сужая область исследования до представительного учреждения, наделенного законодательной властью, в теории обозначаемого как парламент.

В науке конституционного права нет определенности в подходах к пониманию представительной природы, к выделению свойств, присущих представительной власти в целом и представительным учреждениям в частности. Отсутствует и единство упот-

ребляемой терминологии: представительная власть, представительная природа, представительная демократия, представительность.

Часто представительная власть называется неотъемлемым принципом (атрибутом) демократически организованной публичной власти без дальнейшего её раскрытия. В этом смысле Чиркин В.Е. специально выделяет «государственную представительную демократию»⁸. Он отмечает наиболее существенные признаки представительной демократии: 1) представительные органы по своему составу и характеру действий выражают интересы народа; 2) органы представительной демократии занимают решающее место в системе государственных органов; 3) представительные органы обсуждают и решают вопросы на началах подлинной коллегиальности; 4) избранные представители пользуются поддержкой избравшего их населения и уважением со стороны иных государственных органов⁹.

Перечисленные признаки подчеркивают особое, решающее место представительных органов в механизме государства, основанное на делегированном им праве представлять, выражать общенациональные интересы на основе их множественности.

В работах, посвященных исследованию представительной природы, можно встретить ее узкое понимание, когда понятие «представительная природа» (представительность) связывается только с качественными характеристиками состава представительного учреждения.

Представительная природа рассматриваемой власти выражается, таким образом, в соответствии между социальной, профессиональной, демографической, этнической структурами общества и депутатским корпусом законодательного органа. Однако еще в трудах государствоведов советского периода проводилась и обосновывалась мысль о том, что представительная природа органов власти раскрывается во всех сторонах их организации и деятельности и обеспечивается не только порядком их формирования, но и их составом, строением, взаимосвязью избирателей и представителей¹⁰.

Другие авторы вообще отказываются от принципа выборности представительного органа, называя главным признаком представительности особый набор функций государственного органа по представлению интересов народа, что дает основание утверждать, что «представительностью обладает вся государственная власть и все органы, её осуществляющие»¹¹.

Учитывая различные подходы к проблеме представительной власти и соглашаясь с мнением некоторых авторов¹², можно выделить следующие сущностные характеристики (черты), присущие представительному органу власти:

- выборность и представительство интересов народа;
- коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений;
- особый характер связи народных представителей с избирателями.

Только в совокупности все эти свойства дают качество представительности, позволяющее характеризовать соответствующие учреждения как органы народного представительства. Отдельные перечисленные свойства приносят лишь определенные элементы отношений представительства в природу того или иного органа власти. С этим подходом не согласен Кириченко П.Н., называющий такое сочетание черт «идеальной моделью», не встречающееся в практике деятельности государств¹³. Автор, в принципе справедливо критикуя каждый из названных признаков, все же не дает обоснованного перечня признаков представительной власти.

Наша позиция исходит из того, что качество представительности имеет в своей основе особый порядок формирования органов публичной власти, обеспечивающий сосредоточение в них различных интересов граждан. Последнее может достигаться путем проведения всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Именно через такое свойство как *выборность* органы народного представительства обнаруживают свое определяющее качество - представительность¹⁴.

Демократическое избрание депутатов позволяет гражданам выразить свою сопричастность с представительными учреждениями, способствует установлению непосредственной связи между народными представителями и избирателями. Выборность предопределяет особое место представительных органов власти среди других учреждений, их тесную связь с обществом. В результате орган народного представительства «чувствует действительные нужды народа, от имени которого он имеет нравственное основание говорить с гораздо большим авторитетом, чем какой бы то ни было другой орган государства»¹⁵.

На сегодняшний день в РФ существуют всего три вида государственных органов, избираемых непосредственно населением: Государственная Дума Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти

субъектов РФ, Президент РФ. Главы субъектов федерации, до недавнего времени включавшиеся некоторыми исследователями в представительную систему общества¹⁶, с декабря 2004г. наделяются полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов по представлению Президента РФ, поэтому они утратили такой признак как выборность.

Обращает на себя внимание тот факт, что в литературе не всегда проводится различие между представительностью различных палат парламента. Например, Кириченко П.Н. считает, что «структурные элементы представительного органа в полной мере отражают представительную сущность органа в целом, так как его представительный характер экстраполируется на составные части парламента»¹⁷. Вряд ли с такой позицией можно согласиться. В случае формирования верхней палаты не населением можно говорить о представительстве субъектов федерации, территорий, но не о народном представительстве в классическом его понимании.

Другое основное свойство органов народного представительства – это их *коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений*. *Коллегиальность по составу* означает, что представительные учреждения являются собраниями депутатов, которые способствуют отражению в составе представительных органов власти социальной и демографической структуры общества¹⁸. Таким образом, в деятельности представительных учреждений (с большей или меньшей степенью адекватности реальному соотношению общественно-политических сил в государстве) представлены интересы граждан, различных социальных общностей, национальных, политических, половозрастных, профессиональных и других групп граждан. Идеальный парламент должен быть «микромоделью общества».

Коллегиальность по порядку выработки и принятия решений в значительной степени способствует выявлению, согласованию и учету разнообразных интересов граждан в деятельности органов народного представительства. Для проявления качества представительности в природе органов публичной власти «особое значение имеет не только то, как будет по существу решен тот или иной вопрос их компетенции, но и в каких формах он будет решен»¹⁹. Именно признак коллегиальности отличает представительные учреждения от иных единоличных органов власти, выбранных населением.

Представляется, что данная черта пред-

ставительной власти не в полной мере оценена современной отечественной правовой наукой. Ряд исследователей предлагает рассматривать в качестве органов народного представительства индивидуальные органы публичной власти (например, Президента РФ) прежде всего в силу их непосредственного избрания народом и выражения выборными представителями воли и интересов граждан²⁰. Вместе с тем, Президент пытается формулировать и выражать интересы общества с помощью класса государственных чиновников, а парламент – опираясь непосредственно на негосударственные объединения (через корпус депутатов и партии).

Исследователи, не разделяющие этой позиции, в частности Гранкин Н.В., Масленникова С.В.²¹, полагают, что отнесение выборных должностных лиц к числу народных представителей ведет к выхолащиванию сущности категории «народное представительство», смешению функций различных органов власти, нарушению принципов государственного устройства.

Наша позиция совпадает с позицией этих и других исследователей, которые считают, что в теории и практике конституционного права не стоит допускать расширения понятия народного представительства за счет распространения лишь отдельных свойств представительных учреждений на выборный индивидуальный орган, который не обладает всеми свойствами, в совокупности дающими качество представительности. В частности, в природе этого органа не находит своего проявления такое необходимое и существенное свойство, как коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений. Поэтому, даже будучи сформированным в результате выборов, индивидуальный по своей природе орган власти, действующий в единоличном порядке, не становится органом народного представительства²².

Особый характер связи народных представителей с избирателями в совокупности с другими названными свойствами также составляет качество представительности органов публичной власти.

Для правильного понимания этого признака представительной власти важно иметь в виду, что представительство в публичном праве реализуется в своеобразной форме²³. Институт представительства (в том числе исторически) больше известен частному праву, где связь между субъектами основана на прямом поручении и им ограничена. Представитель действует от имени доверителя только в тех отношениях и формах, на

которые прямо уполномочен доверителем. Действия представителя за установленными рамками являются основанием для признания таких действий неправомерными и не порождают правовых последствий.

К модели гражданско-правового представительства наиболее близок институт императивного депутатского мандата. Его суть заключается в обязанности народного представителя при осуществлении полномочий следовать воле избирателей и нести перед ними ответственность за свою деятельность. Депутат, прежде всего, является представителем избирателей своего избирательного округа. Для императивного мандата характерно, во-первых, обязательное выполнение депутатом наказов избирателей, во-вторых, возложение на депутатов обязанности периодически отчитываться перед избирателями о своей работе и работе представительного органа власти в целом, и, в-третьих, право избирателей отзываться депутата, ненадлежащим образом осуществляющего свои полномочия, в том числе не выполняющего наказания избирателей.

Вместе с тем, применение гражданско-правовой модели представительства исключает существование и применение свободно-го мандата, который, кстати, конституирован в большинстве парламентских стран.

Представительство в сфере публичных отношений обладает следующей спецификой. Представитель действует от имени всего народа. Отношения представительства не носят при этом личного, доверительного характера. Эти отношения основаны на передаче представителю полномочий действовать во всех сферах общественных отношений от имени и в интересах народа. Примером таких интересов может служить ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность государственных органов. Таким образом, конституционная норма, а не поручения избирателей, определяет содержание деятельности народного представителя.

Отсутствие конституционно закрепленной императивной связи между парламентарием и избирателем, т.о. не является основанием для признания парламента квазипредставительным²⁴.

Свободный депутатский мандат заключается в том, что депутат в своей деятельности не связан волей избирателей. Он является представителем всего народа (нации) и при осуществлении полномочий руководствуется лишь законом и своей совестью.

Взаимоотношения между народными представителями и избирателями, как правило, не характеризуются такими институтами как наказания, отчеты, отзыв. Конституционная ответственность депутата проявляется только в возможности граждан не переизбрать его на новый срок полномочий.

Для любого вида депутатского мандата очень важно наличие гарантий депутатской деятельности, в том числе специальных гарантий, то есть гарантий против возможных препятствий на пути депутатской деятельности, против нарушения депутатских, а также личных прав и свобод. Институт гарантий существует, с одной стороны, для обеспечения прав депутата, а с другой, - для наиболее эффективного осуществления депутатом своих полномочий. Группы гарантий, выделяемые в науке конституционного права, весьма различны, но, на наш взгляд, наряду с другими, они обязательно должны включать юридические гарантии, в том числе депутатскую неприкосновенность, поскольку именно эта разновидность юридических гарантий обеспечивает зависимость депутата от представительного органа и независимость от других органов власти государства.

В качестве отдельной, четвертой, черты представительной ветви власти можно выделить её *системность*²⁵. Представительная власть представляет собой систему представительных органов на местном, региональном и федеральном уровнях. Для системы представительных органов власти характерны, в отличие от системы исполнительной власти, слабые внутрисистемные связи. Вместе с тем, на наличие признака системности указывают: особый источник власти (народ), общие принципы формирования и деятельности. К числу таких признаков относится и единая компетенция (исключительное право законодотворчества, принятия бюджета, контрольные полномочия), которая разделена по территориальному признаку (федеральная, субъектов РФ, местная). Следовательно, любой представительный орган, существующий в РФ, входит, в силу отмеченных выше особенностей, в систему представительных органов.

Необходимо учитывать, что такие признаки как выборность, коллегиальность и особый характер связи народных представителей с избирателями характерны любому представительному органу. Однако, особенность деятельности таких органов власти на региональном и федеральном уровнях заключается в том, что они должны реализовывать законодательную власть²⁶.

Положение о том, что только выборные органы могут говорить государственным законодательным языком, точно определяет природу и предназначение представительного органа, подчеркивая его отличие от исполнительного органа, который призван проводить требования закона в практическую деятельность через индивидуальные акты.

¹ Булаков О.Н. Представительная власть в системе разделения властей. // Законодательство и экономика. 2004 г. № 8. С. 3.

² Котелевская И.В. Современный парламент. // Государство и право. 1997. № 3. С. 12.

³ Хотя единства мнений по приоритету одного из этих двух терминов нет и в самой Конституции РФ. В ст.66, 104 Конституции РФ, упоминающих представительные органы субъекта федерации, термин представительная власть располагается в скобках после термина законодательная власть. Другим аналогичным примером может служить ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

⁴ Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации! М., 2001. С.13.

⁵ Пожалуй единственным исключением является исследование, проведенное группой авторов в работе «Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика» / Под общ. ред. Булакова О.Н. М., 2005. С. 24–28.

⁶ Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Под ред. Хаманевой Н.Ю. М., 2003.

⁷ Российская юридическая энциклопедия. / Под. ред. Сухарева А.Я. М. 1999 г. С. 771.

⁸ Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М., 1999. С. 249.

⁹ Там же. С 250–251.

¹⁰ Барабашев Г.В. Верховный Совет СССР // Знание. Сер. Государство и право. 1980. № 5. С. 9

¹¹ Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Дисс. канд. юр. наук. М., 2005. С. 17.

¹² Масленникова С.В. Народное представительство и пра-

ва граждан в Российской Федерации. М., 2001. С.14.

¹³ Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Дисс. канд. юр. наук. М., 2005. С. 20–21.

¹⁴ Котелевская И.В. Современный парламент. // Государство и право. 1997. № 3. С. 9.

¹⁵ Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. // Конституционное государство. Сб. статей. СПб., 1905. С. 182.

¹⁶ Вопросы теории и практики публичной власти: Коллективная монография. Екатеринбург, 2005. С. 123.

¹⁷ Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Дисс. канд. юр. наук. М., 2005. С. 19.

¹⁸ Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. с.15.

¹⁹ Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С. 14.

²⁰ См. например: Вопросы теории и практики публичной власти: Коллективная монография. Екатеринбург, 2005. С. 123.; Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Дисс. канд. юр. наук М., 2005. С. 18; Шевцов В.С. Разделение властей в РФ. Разделение властей «по горизонтали». Часть первая. М., 2004. С. 180.

²¹ Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С.15.; Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001.

²² Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С.14; Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 23–25.

²³ Разницу между частнопроводным и публичным представительством подчеркивал ещё Чичерин Б.Н. «О народном представительстве». С. 135.

²⁴ Особенностью советской правовой науки являлось то, что она не признавала свободный депутатский мандат в качестве элемента представительной природы органа власти, оставляя только один вид депутатского мандата – императивный.

²⁵ Данный признак в частности выделяет Булаков О.Н. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. / Под общ. ред. Булакова О.Н. М, 2005 г. С. 24.

²⁶ Термин «законодательная власть» рассматривается с позиции теории разделения властей.

ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ

М.Г. Кательников,

*адвокат Адвокатской палаты Челябинской области,
соискатель ЧелГУ*

Поиск оптимальных моделей взаимоотношений государства и личности всегда представлял собой сложнейшую проблему. Эти модели в решающей степени зависели от характера общества, типа собственности, уровня экономики, развитости демократии, культуры, других объективных условий, но во многом определялись властью, законами, правящими элитами, т.е. субъективными факторами в сочетании с действующими закономерностями. Конечная цель деятельности государства состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Достижение этой цели неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав и свобод, а также устанавливать юридические процедуры такой защиты¹.

Термин «защита права» применяется в различных смыслах, как в законодательстве, так и в научной литературе. В законодательстве понятие «защита права» чаще всего носит достаточно абстрактный характер и означает возможность государства, его органов защищать те или иные права, не конкретизируя, идет ли речь о защите нарушенных прав, или о гарантиях, формах реализации тех или иных еще не нарушенных прав². А.М. Ларин считает, что в наиболее общем смысле защита есть противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения и ограничения не удалось³. В.М. Капицын полагает, что «защита прав» означает действия по восстановлению нарушенных прав, обеспечению компенсации физического, морального, материального и профессионального вреда⁴. В.Н. Бутылин под защитой предлагает понимать совокупность мер, направленных на недопущение нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также «принудительный способ осуществления права, применяемый в установленном порядке компетентными органами, либо самим управомоченным лицом»⁵. З.В. Попов включает в понятие «защита прав» обеспечиваемый государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и отдельными индивидами механизм принудительной реализации прав

и свобод человека и гражданина соответствующими способами⁶. С.В. Белых пишет, что «...защита есть деятельность судебных и иных органов, а в случаях, предусмотренных законом, самозащита уполномоченного лица, посредством применения к нарушителю мер государственно-правового воздействия (санкций). Она (защита) реализуется, когда имеет место правонарушение»⁷.

При рассмотрении термина «защита права» необходимо остановиться на его соотношении с термином «охрана права» так как в юридической литературе и законодательстве данные понятия различаются.

Понятие «защита» связывается с деятельностью, осуществляемой в случае нарушения субъективных прав. Она предполагает меры по восстановлению нарушенного права. Понятие «охрана» означает деятельность, обеспечивающую нормальную реализацию субъективных прав и свобод. В ней первостепенное значение имеют предупреждение и недопущение возможных нарушений. Н. И. Матузов считает, что «охраняются права и интересы постоянно, а защищаются, когда нарушаются. Защита есть момент охраны»⁸. Охрана – это установление общего правового режима, а защита – те меры, когда права и свободы нарушены или оспорены. Н. В. Витрук различает данные понятия по содержанию. Защита – это деятельность, направленная на устранение препятствий в осуществлении прав и свобод и на борьбу со злоупотреблением правом. Охрана включает в свое содержание и профилактическую деятельность. Она проводится с целью обеспечения реального, наиболее полного и всестороннего осуществления прав и свобод личности⁹. А. С. Мордовец утверждает, что охрана прав есть состояние правомерной реализации под контролем социальных институтов, но без их вмешательства¹⁰. Подобной точки зрения по вопросу о соотношении понятий «защита» и «охрана» придерживается и С.В. Белых¹¹. В то же время, – далее отмечает этот автор, – нельзя не заметить, что в Конституции Российской Федерации наблюдается смешение этих понятий, например в ст. 45 Конституции РФ говорится о государственной защите прав и свобод, а в ст. 82 – об охране прав и свобод. При этом термин «защита» в Конституции употребляется двадцать два раза, «охрана» – лишь десять.

Причем в понятие «защита» включается широкое содержание¹².

Не ставя целью в рамках настоящей статьи детально изучить вопрос о соотношении указанных категорий, полагаем совершенно справедливым высказывание по поводу существующей дискуссии В.А. Лебедева, который отмечает, что и защита и охрана прав направлены на недопущение нарушения данных прав и свобод человека и гражданина и составляют, как правило, задачи и функции соответствующих органов¹³ и мнение С.Г. Барановой, которая по этому поводу пишет: «...различие понятий «защита прав» и «охрана прав» есть различие не сущности, а только их существования. «Защита прав» находится в тесном единстве и взаимной связи с понятием «охрана прав»¹⁴.

Следует иметь в виду, что право на защиту общепринято включать в содержание субъективного права. Субъективное право как юридическая категория означает выраженные в норме права и закрепленные в ней: а) свободу поведения индивида в границах, установленных нормой права; б) возможность для индивида пользования определенным социальным благом; в) полномочия совершать определенные действия и требовать соответствующих действий от других лиц; г) возможность обратиться в суд для защиты нарушенного права¹⁵. Последний элемент более точно сформулирован Н.И. Матузовым — возможность прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения¹⁶. Уточнение связано с тем, что существуют как судебная, так и внесудебные формы защиты субъективных прав. Необходимость защиты субъективного права возникает тогда, когда оно нарушается либо когда создается угроза его нарушения, и в этих случаях субъекты права могут обратиться в суд или иные государственные органы с иском, заявлением о защите своих прав¹⁷.

Законодательную основу защиты прав и свобод человека и гражданина составляет Конституция Российской Федерации, российские законы, а также общепризнанные принципы и нормы права, выраженные в международных договорах России. Статьи 45 и 46 Конституции содержат формулы: «государственная защита прав и свобод человека и гражданина», «судебная защита прав и свобод», «внутригосударственные средства правовой защиты» (альтернатива которым — обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека).

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина есть главная обязанность государства. Она гарантируется каждому.

Правовая защита — это одна из форм, в которую облакаются меры государства по защите личности. Она, как отметил О. О. Миронов, подразумевает, в первую очередь, экономические и иные меры¹⁸. Правовая защита включает в себя судебную, но ею не исчерпывается, так как наряду с последней в нее входит право на жалобу, на возмещение причиненного ущерба и др.

В учебной и научной литературе по конституционному праву предлагается различать понятия «защита конституционных прав» и «конституционно-правовая защита». Так, А. В. Бештанько считает, что защита конституционного права — понятие более широкое, включающее в себя набор применяемых к различным отраслям права способов, приемов восстановления нарушенных прав. Термин «конституционно-правовая защита» предполагает, прежде всего, присущую конституционному праву совокупность форм восстановления нарушенного права¹⁹.

Основным средством охраны и защиты прав и свобод, непосредственно предоставленных лицу в большинстве отраслей права, является субъективное право на обращение управомоченного лица в юрисдикционный орган с жалобой (запросом, ходатайством, иском, заявлением) для защиты нарушенных прав и свобод. Отметим, что юридическим средствам охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина независимо от их отраслевой принадлежности, присущи как общие, так и отличительные свойства, которые позволяют отделить данные средства от других элементов правовой системы и механизма правовой защиты в целом. Такими свойствами являются:

- средства охраны и защиты выражают собой юридические способы (меры) защиты и обеспечения интересов субъектов права;
- сочетаясь определенным образом, они выступают основными «работающими частями» действия права, правового регулирования, правовых режимов, механизма правовой защиты;
- предназначены для охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, складывающихся во всех сферах жизнедеятельности общества (политической, экономической, социальной и т.д.);
- имеют юридическую силу и поддерживаются государством²⁰.

Конституционные средства охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в свою очередь так же обладают рядом специальных признаков:

- они применяются тогда, когда средства охраны и защиты других отраслей права уже

исчерпаны, однако при этом нарушенное право не восстановлено;

– предназначены для устранения актов законодательных и иных органов, препятствующих (или могущих препятствовать) нормальной реализации его конституционных прав и свобод;

– нормы, устанавливающие основания применения конституционных средств охраны и защиты, обращены не к лицам, в отношении которых они применяются, а к органам и должностным лицам, их осуществляющим. Именно эти органы и должностные лица, а не граждане определяют наличие необходимых условий правомерности применения таких средств, время и порядок их осуществления²¹.

Обратимся непосредственно к рассмотрению одного из основных конституционных средств охраны и защиты – праву на судебную защиту.

Провозглашенное в ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации положение о том что “Каждому гарантируется судебная защита прав и свобод”, включает в себя, по крайней мере, две составляющие: во-первых, обязанность государства обеспечить судебное разбирательство по требованию любого гражданина и разрешение в рамках такого разбирательства спора по существу, согласно действующему законодательству. Во-вторых, судебная защита осуществляется тогда, когда законное право или интерес уже нарушен, т.е. «гарантия реализуется не как предотвращение правонарушений в будущем (что является неким правовым идеалом), а как наказание за уже совершенное правонарушение»²².

Закрепленное в ст. 46 Основного закона страны право на судебную защиту представляет собой сложное, многофункциональное и многовариантное явление, что обуславливает наличие различных взглядов на понятие судебной защиты.

В науке судебную защиту рассматривают как институт конституционного права, вид государственной защиты прав и свобод личности, как общественное отношение и государственную функцию²³. Иногда судебная защита отождествляется с правосудием или рассматривается как гарантия доступа к нему²⁴. В уголовно-процессуальной науке судебную защиту освещают как “совокупность организационных и процессуальных правил, предоставленных подозреваемому, обвиняемому и потерпевшему для защиты своих прав и законных интересов”²⁵. В теории права судебная защита рассматривается как составная часть правоохранительной функции государства²⁶.

Такое разнообразие во взглядах на судеб-

ную защиту отражает сложный характер этого социального и юридического феномена и позволяет рассматривать ее как концептуальное теоретическое и политико-правовое понятие, характеризующее смысл, содержание и формы реализации судебной власти.

Уровень судебной защиты прав граждан рассматривается как основной показатель места судебной власти в обществе, показатель демократичности самого общества. В ряде случаев судебная защита – единственное средство правовой защиты человека (например, реабилитация незаконно осужденного или привлеченного к уголовной ответственности лица, установление отцовства, признание без вести пропавшим или объявление умершим). Характер судебной защиты позволяет считать ее универсальным, а потому наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав и свобод личности. Ведь основной чертой судебной защиты является ее неограниченность, или всеобщность^{27а}.

Особый статус судебной власти, специфика конституционного права на судебную защиту позволяют выделить следующие характерные черты судебной защиты:

1. Субъектами права на судебную защиту является неограниченный круг лиц, поскольку таким правом обладают граждане, их объединения, а также иностранные граждане и лица без гражданства в соответствии с положением ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, устанавливающей право каждого человека «на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом»²⁸. Конституция Российской Федерации применительно к субъекту, права и свободы которого обеспечиваются судебной защитой, употребляет термин “каждый”, подчеркивая тем самым неперсонифицированность судебной защиты, отсутствие каких-либо формализованных ограничений на использование этого способа защиты субъективного права и законного интереса.

2. Судебные решения обязательны для всех субъектов права, и в этом проявляется сила судов как органов государственной власти. Как справедливо утверждает Н.М. Чепурнова, судебная власть выступает именно как власть, а не как простая сумма полномочий судебных органов. В связи с чем, представляется обоснованным рассматривать судебную власть как разновидность государственной власти с позиции её функциональной характеристики²⁹. Суды выносят решения

от имени государства, и государство обеспечивает исполнение этих решений, что является проявлением их государственно-властных полномочий. Анализируя свойства судебных решений М.Ф. Вяткин отмечает: «Нормативность, общеобязательность и другие характеристики, свойственные актам государственной власти, присущи и актам судебной власти. Они выносятся соответствующим государственным органом

– судом, основаны на законе и обязательны для исполнения. Вместе с тем, будучи актами подзаконными, акты судебной власти могут приобретать силу закона. В этом плане сам закон наделяет судебные акты силой, равной силе законодательного акта, при наступлении определенных условий, то есть при вступлении их в законную силу. Это, конечно, не значит, что решение суда занимает в иерархии правовых актов место в одном ряду с законом. Закон, выражая господствующую государственную волю, содержит общезначимые положения для первичного регулирования важнейших общественных отношений. Акт суда, вступивший в законную силу, становится равным выражению государственной воли только для конкретного правоотношения и обязательным, как закон, для субъектов, участвующих в процессе»³⁰.

3. Право на судебную защиту составляет часть общего правового статуса человека и гражданина (*status negativus*) и в то же время служит гарантией этого статуса (*status positivus*). Человек и гражданин обладают этими правами независимо от того, есть ли у него конкретный повод требовать защиты его прав и свобод³¹. Указание Конституцией Российской Федерации 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. Государственная защита этих прав и свобод состоит в невмешательстве государства в их свободную реализацию и ограждении от иного постороннего вмешательства.

4. Объектами судебной защиты являются все без исключения права и свободы – и те, которые принадлежат лицу в силу прямого указания Конституции Российской Федерации и иных законов, и те, которые не имеют нормативного закрепления, но не противоречат 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. Отсутствие прямых указаний в зако-

не 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 Российской Федерации принял ряд постановлений о неконституционности законов, в которых отсутствует указание на возможность обращения в суд.

5. В полном соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах³², обязывающим государство обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве, Конституционный Суд Российской Федерации 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, 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, имеет принципиальное значение³³.

6. Право на судебную защиту относится к числу прав, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах (ч.4 ст.56 Конституции РФ, постановление Конституционного Суда РФ от 13 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности ч.5 ст.209 УПК РСФСР³⁴), 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).

Конституция Российской Федерации, объявив Россию демократическим правовым государством (ч.1 ст.1), провозгласила права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, обеспечиваемой правосудием (ст.18), и возложила на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать их права и свободы (ст.2). Реализация этих положений обеспечивается гарантированностью государственной (ч.1 ст.45), в том числе и судебной (ч.1 ст.46), защиты прав и свобод человека и гражданина. Каждому предоставлено право защищать свои интересы всеми не запрещенными законом способами (ч.2 ст.45), обжаловать в суд решения и действия (бездействие)

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

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 (речь пока идет о признании в нормативных правовых актах) основные права и свободы человека, но и декларирует защиту прав и свобод своих граждан в качестве одной из приоритетных функций государства, что позволяет характеризовать его как демократическое и правовое³⁵, поскольку общепризнано: права и свободы индивида – обязательный системообразующий признак правового государства³⁶.

Судебная защита – сложное правовое явление, не принадлежащее конкретной отрасли права. Содержащаяся во множестве правовых норм, судебная защита не может быть правильно понята, если считать ее выражением только нормы 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 всех приведенных правовых норм. Только в совокупности они создают гарантию судебной защиты прав и свобод индивида. Не имея доступа к правосудию, лицо не может реализовать свое право на судебную защиту, а указание на обеспеченность его прав правосудием придает смысл обращению лица в суд за защитой нарушенных прав.

Таким образом, выясняется, что право на правосудие есть основная гарантия, предоставляемая гражданину для реализации свобод, а стало быть, и всего того, что связано с этой реализацией (а именно: защиты личности, имущественных прав и законных интересов); в своей совокупности они образуют одну из составных частей неприкосновенности личности³⁷.

Судебная защита представляет собой сис-

тему действий судебных органов по рассмотрению и разрешению судебного дела и исполнению решения. В качестве судебной защиты может рассматриваться как отдельное судебное действие (постановление приговора, принятие мер обеспечения иска, применение или отмена меры пресечения, вынесение частного определения), так и в целом деятельность суда по уголовному, гражданскому или арбитражному делу, а также деятельность всей судебной системы.

Право на судебную защиту не исчерпывается правом на обращение в суд, оно включает в себя право на личное участие в отстаивании своих прав и свобод, право требования от суда предоставления защиты и право на получение юридической помощи для реализации перечисленных прав. Право на защиту в связи с этим может рассматриваться как совокупность правомочий, обеспечивающих лицу возможность добиваться восстановления в правах. Возможность личного участия в отстаивании своих интересов – одна из гарантий эффективности судебной защиты и способ ее реализации, а лишение права на личное участие в защите собственного права рассматривается как ограничение права на судебную защиту³⁸.

Поскольку судебная защита осуществляется во всех формах судопроизводства, она с полным правом может рассматриваться как межотраслевой институт российского права: совокупность взаимосвязанных юридических норм (институтов), содержащихся в различных отраслях права, но регулирующих однородную группу общественных отношений.

¹ Комкова Г.Н. Равная защита прав гражданина – конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе: опыт и перспективы / Под ред. Г.Н. Комковой. СПб., 2001. С. 7.

² Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория // Изв. вузов. Правоведение. 1998. № 1. С. 34.

³ Общая теория прав человека // Отв. Ред. Е.А. Лукашева. М., 1996, С. 169.

⁴ Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты. М., 1998. С. 140.

⁵ Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 83.

⁶ Попов З.В. Охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд.юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9.

⁷ Белых С.В. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации. СПб., 2005. С. 147.

- ⁸ Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.
- ⁹ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 203.
- ¹⁰ Мордовец А.С. Социально-юридические механизмы обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 88.
- ¹¹ Белых С.В. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации. СПб., 2005. С. 147.
- ¹² Там же. С. 148.
- ¹³ Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М., 2005. С. 138.
- ¹⁴ Баранова С. Г. Конституционное право человека и гражданина на правовую защиту. Дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 31.
- ¹⁵ Общая теория прав человека // Отв. Ред. Е.А. Лукашева. М., 1996, С. 169.
- ¹⁶ Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 84.
- ¹⁷ Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория // Изв. вузов. Правоведение. 1998. № 1. С. 34.
- ¹⁸ Миронов О.О., Парфенов В.П. Право на защиту / Под ред. Е.А. Лукашева. Саратов, 1988. С. 13.
- ¹⁹ Бесштанько А.В. Конституционно-правовые основы частной собственности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 67.
- ²⁰ Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М., 2005. С. 147.
- ²¹ Там же. С. 148.
- ²² Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект // Законодательство и экономика, № 8, август 2003 г. С. 34.
- ²³ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С.225-226.
- ²⁴ Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С.8-9.
- ²⁵ Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. Уфа, 1990. С.46.
- ²⁶ Синюкова Т.В. Юридические гарантии как метод регулирования правового положения личности // Вопросы теории государства и права: межвузовский сб. науч. раб. Саратов, 1991. Вып.9. С.150.
- ²⁷ Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект // Законодательство и экономика, № 8, 2003 г. С. 34.
- ²⁸ Российская газета. 10 декабря 1998 г.
- ²⁹ Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: проблемы теории и государственно-правовой практики: Дис. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 1999. С.234.
- ³⁰ Вяткин М.Ф. Конституционно-правовое регулирование судебной власти в российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2004. С. 30.
- ³¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С.255.
- ³² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978. С.456.
- ³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П "По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М.Кульнева, В.С.Лалуева, Ю.В.Лукашова и И.П.Серебренникова" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996 г., № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 290-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2003 г., № 6; Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О // Экономика и жизнь, апрель 2002 г., № 16; Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 г. № 36-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации", 2001 г., № 4.
- ³⁴ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 6.
- ³⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С.64.
- ³⁶ Зарицкий А.В. Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 1999. С.16.
- ³⁷ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993. С.333.
- ³⁸ Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С.202.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТРУКТУРИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ СТАДИИ ПРОЦЕССА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

В.В. Куреев,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правового обеспечения хозяйственной деятельности ЮУрГУ

Порядок проведения конституционно-правовой реформы, хотя и обладающий ярко выраженными особенностями, с необходимостью основывается на широко представленных в теории права мнениях о содержании и структурировании процесса правообразования. Анализ представлений, наиболее устоявшихся в общей теории права, позволяет сделать вывод об отсутствии единства в характеристике принципиальных положений этого процесса. Самые общие подходы к правообразованию определяются с позиций воплощения социальных потребностей в нормах права. Так, в процессе правообразования И.Я. Дюрягин выделял две фазы: 1) возникновение социально-экономических и классово-политических потребностей правового регулирования, формирования правосознания народа и его государственной воли (объективный процесс); 2) правотворчество (сознательно-волевой процесс)¹. При этом к факторам образования права, кроме наличия объективно обусловленной экономической, социально-политической или иной потребности в юридическом регулировании общественных отношений, относят также и преломление этой потребности в политическом, нравственном, правовом сознании народа и в направленности его волевых побуждений произвести определенные преобразования в системе юридических норм². Нетрудно заметить, что именно выражением социальных потребностей и определяется социальная обусловленность права и, естественно, социальная обусловленность конституций. Вместе с тем, такая обусловленность, хотя и обладает определенным единством, но может быть дифференцирована в зависимости от особенностей тех общественных отношений, которым придается соответствующая юридическая форма. По мнению А.Г. Братко и В.В. Лазарева существуют три вида социальной обусловленности права:

– юридическая форма придается уже сложившимся общественным отношениям, содержание которых составляют взаимные права и обязанности сторон, т.е. реально возникшие правоотношения;

– на основе познания тенденций обществен-

ного развития государство может закрепить в законе еще полностью не сложившиеся отношения, активно способствуя их становлению и учреждению в общественной практике;

– непосредственной основой возникновения права может служить также юридическая практика³. Приведенная классификация может служить теоретической посылкой для вывода, что конституционно-правовая форма может быть придана: 1) правоотношениям, уже урегулированным текущим законодательством; 2) отношениям, имеющим высокую социальную значимость и, поэтому, нуждающимся в конституционном закреплении. При этом юридическая практика, в том числе решения Конституционного Суда РФ также является выражением социальных потребностей и должна учитываться в процессе конституционной реформы.

Основные, руководящие начала процесса правотворчества сегодня охватывают широкий круг принципиальных положений. В.К. Бабаев в качестве основных принципов правотворчества выделяет: а) народный характер; б) демократизм; в) законность⁴. По мнению В.В. Лазарева, правотворческая деятельность осуществляется на базе семи основополагающих принципов, к которым автор относит: 1) демократизм; 2) законность; 3) гуманизм; 4) научный характер; 5) профессионализм; 6) тщательность, скрупулезность подготовки проектов; 7) техническое совершенство принимаемых актов⁵. А.Б. Венгеров выделяет и такой принцип правотворчества, как принцип исполнимости принимаемого нормативного правового акта⁶. Важное и, на наш взгляд, принципиальное требование к правотворчеству определяет В.Н. Каргашев. Указанный автор отмечает, что правотворчество – это материально-духовное производство, которое следует соответствующим образом организовывать и планировать, в котором есть необходимые производители и потребители, технология подготовки и издания нормативных актов. Поэтому, как и любое производство, правотворчество требует определенной ресурсообеспеченности, т.е. процесс подготовки, принятия и опубликования нормативных актов должен обеспечиваться мерами

материального, организационного, кадрового, научного (социологического, прогностического и т.п.), пропагандистско-воспитательного и иного характера⁷. С учетом приведенных теоретических подходов, решение вопроса о структурировании процесса конституционной реформы должно опираться на необходимость учета на каждой стадии этого процесса наиболее значимых социальных потребностей, демократизм, законность, гуманизм и научность процесса конституционного правотворчества. Особое значение для конституционного правотворчества имеют, также, профессионализм «создателей» Конституции, тщательность разработки текста ее положений, их техническое совершенство. Существование таких высоких требований и оказывает непосредственное влияние на определение круга субъектов конституционного правотворчества, содержание их конституционно-правотворческой деятельности и, соответственно, определение стадий конституционной реформы. Естественно, что планирование и организация конституционной реформы предполагает принятие мер, охватывающих материальные, организационные и кадровые аспекты этого процесса. В литературе выделяются три способа правового нормотворчества: 1) непосредственная правоустановительная деятельность полномочных государственных органов; 2) санкционирование государственными органами норм, которые сложились независимо от них в виде обычая или выработаны негосударственными организациями; 3) непосредственное правотворчество народа, проводимое в форме всенародного голосования (референдума)⁸. Применительно к реформированию Конституции РФ, наиболее значимое обновление возможно либо посредством принятия проекта новой Конституции РФ Конституционным Собранием, либо путем всенародного голосования. Известно, что именно со способом правотворчества непосредственно связаны стадии законодательного процесса. В.К. Бабаев подразделяет законодательский (законодательный) процесс на четыре стадии: 1) законодательная инициатива; 2) обсуждение законопроекта; 3) принятие закона; 4) опубликование (промульгация) закона⁹. В.В. Лазарев в качестве стадий правотворческого процесса выделяет: 1) предварительное формирование государственной воли (подготовка проекта); 2) предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта; 3) подготовка первоначального текста проекта; 4) предварительное обсуждение проекта (в том числе и всенародное обсуждение); 5) окончательную отработку и редактирова-

ние проекта; 6) возведение государственной воли в закон (деятельность правотворческого органа по рассмотрению и принятию нормативного акта); 7) официальное оглашение принятого нормативного акта. По мнению А.Б. Венгерова выделяются следующие стадии законодательного процесса: 1) законодательная инициатива; 2) подготовка законопроекта; 3) обсуждение; 4) принятие закона; 5) подписание закона; 6) опубликование (обнародование) закона¹⁰. С.В. Поленина подразделяет правотворческий процесс на четыре стадии: 1) правотворческая инициатива; 2) обсуждение проекта нормативного правового акта; 3) принятие нормативного правового акта; 4) обнародование принятого акта¹¹. По мнению В.М. Сырых правотворчество состоит из трех основных стадий: 1) формирования права; 2) подготовки проекта нормативного правового акта; 3) принятия и опубликования нормативно-правового акта¹². Показательно, что указанный автор стадию формирования права подразделяет на три этапа: 1) выявление гражданами, иными лицами несовершенных, малоэффективных норм, являющихся источниками разного рода правовых конфликтов; 2) осознание той или иной частью общества либо обществом в целом наличия несовершенных норм права как социально-правовой проблемы, требующей незамедлительного решения; 3) внесение в компетентный орган предложений по совершенствованию его нормативных – правовых актов. На стадии подготовки проекта нормативного – правового акта автор выделяет четыре этапа: 1) подготовка концепции нормативно-правового акта; 2) формулирование основных положений и структуры нормативно-правового акта; 3) написание текста проекта; 4) проведение экспертизы подготовленного проекта. В свою очередь, стадию принятия и опубликования нормативного – правового акта автор рассматривает на примере законодательного процесса, охватывающего 1) принятие решения о внесении изменений в действующую систему норм права; 2) рассмотрение проекта закона, внесенного в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы или группой проектантов по решению данного органа; 3) обсуждение и согласование проекта закона заинтересованными лицами; 4) принятие федерального закона; 5) опубликование принятого закона¹³. Теоретическая значимость представленной детальной характеристики правотворчества заключается в том, что она охватывает не только его логическую последовательность, но и позволяет определить самые общие подходы к критериям выделения

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

этапов принятия поправок к Конституции и ее пересмотра.

Суммируя приведенные выше концептуальные положения можно сделать общий вывод, что правообразование, как процесс, охватывающий объективные и субъективные аспекты, включает в себя следующие стадии: 1) возникновение неблагоприятных тенденций в экономической, политической, духовной и других сферах жизни общества; 2) осознание наличия и причин возникновения таких негативных тенденций, а также возникновение социальной потребности в их преодолении; 3) определение степени зависимости негативных тенденций от несовершенства правового регулирования общественных отношений; 4) выдвижение правотворческой инициативы и подготовка проекта нормативного правового акта; 5) обсуждение, рассмотрение и принятие нормативного правового акта; 6) опубликование нормативного правового акта.

Универсальность выраженного в теории права подхода позволяет применить его и для характеристики процесса правообразования в конституционной сфере. Закономерно, что концептуальные, наиболее устойчивые в теории права взгляды на процесс правообразования, охватывают только его обобщенные характеристики и не могут в полной мере определять особенности внесения поправок к Конституции РФ и ее пересмотра. Именно ведущее значение Конституции как Основного Закона, для российского социума определяет предъявление специальных требований к обеспечению ее устойчивости, посредством особых процедур полного или частичного изменения этого документа.

С учетом этих особенностей характеристика внесения поправок к Конституции РФ и ее пересмотра предполагает анализ двух взаимосвязанных аспектов этого процесса: 1) понятийного; 2) системно-структурного.

Понятийный аспект внесения поправок к Конституции РФ и ее пересмотра. Наличие у этого процесса сложных объективных и субъективных характеристик определяют необходимость понятийной, терминологической определенности в его описании. В научных исследованиях представлена позиция, согласно которой все процедуры возможных изменений Конституции охватываются одним, более широким понятием. Так, О.Е. Шишкина полагает, что процедуры пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок целесообразно охватить родовой категорией «преобразование действующей Конституции РФ» (термин «преобразование

конституции» введен М.А. Митюковым)¹⁴. Не подвергая сомнению актуальность и значимость использования этого термина, необходимо отметить, что при определении основных характеристик этого политико-правового процесса целесообразно использование таких устоявшихся и широко применяющихся в отечественном правоведении понятий как «правообразование» и «правотворчество». Объем и содержание указанных понятий, применительно к внесению поправок к Конституции и ее пересмотру определяются особенностями соответствующей деятельности. К указанным особенностям можно отнести: 1) особую сферу и высокую социальную значимость такого правообразования; 2) особый круг субъектов, участвующих в правотворчестве; 3) особую, усложненную процедуру правотворчества. С учетом этих посылок, возможным представляется использование понятия «конституционное правообразование», представляющего собой основывающийся на объективных предпосылках, социально обусловленный политико-правовой процесс разработки и принятия поправок к Конституции либо ее пересмотра.

При этом формирование объективных предпосылок внесения поправок к Конституции или ее пересмотра составляет лишь часть конституционного правообразования, которая может рассматриваться в качестве самостоятельной стадии. Отличия других частей конституционного правообразования заключаются в том, что представляют собой в большей степени не объективный, а субъективный, сознательно-волевой процесс. Такой процесс может быть определен как «конституционное правотворчество», которое представляет собой регулируемую Конституцией и другими нормативными правовыми актами, процедурно усложненную целенаправленную деятельность по разработке и принятию поправок к Конституции либо ее пересмотру. Этот процесс также может быть детализирован с учетом содержания каждого из его этапов и подразделен на стадии. Естественно, что понятие «конституционное правообразование» шире, чем понятие «конституционное правотворчество». Определяя соотношение понятий «конституционное правообразование» и «конституционное правотворчество» следует учитывать особенности воздействия на этот процесс совокупности субъективных и объективных факторов. В качестве основных факторов, определяющих правотворчество, В.В. Лазарев обоснованно указывает: 1) экономические факторы; 2) политические

факторы; 3) социальные факторы; 4) национальные факторы; 5) внешнеполитические факторы; 6) идеологические факторы; 7) организационно-волевые факторы¹⁵. Влияние этих факторов на разных стадиях конституционного правообразования имеет различный результат. Если возникновение неблагоприятных экономических, политических, социальных и других факторов может рассматриваться как начальная стадия конституционного правообразования, предпосылка конституционной реформы и, соответственно, конституционного правотворчества, то на других стадиях конституционного правообразования эти же факторы будут выступать лишь своего рода средой конституционного правотворчества.

Конституционное правообразование обладает ярко выраженными особенными признаками, обусловленными значением конституционной реформы для существования и развития как общества в целом, так и его правовой системы в частности. Поэтому существует необходимость также и в определении соотношения понятий «конституционное правообразование», и «конституционная реформа». Понятие «конституционная реформа» не охватывает объективные аспекты правообразования. Однако, между понятиями «конституционная реформа» и «конституционное правотворчество» нельзя ставить знак равенства. Помимо целенаправленной деятельности по разработке и принятию конституционных норм, конституционная реформа охватывает и соответствующую организационную деятельность, приведение текущего законодательства в соответствие с новыми нормами Конституции, а кардинальная конституционная реформа может иметь своим итогом также теоретическое развитие и практическую реализацию новой модели конституционализма, выраженной в обновленной конституции, что и будет составлять завершающий этап пересмотра Конституции.

Системно-структурный аспект внесения поправок к Конституции РФ и ее пересмотра. Представляется, что с системно-структурных позиций процесс формирования права в конституционной сфере охватывает восемь стадий, основанием для разграничения которых выступают качественные отличия их содержания, которые могут быть суммированы и выражены в виде признаков, являющихся критериями такого разграничения.

Первая стадия охватывает объективный процесс формирования части предпосылок конституционной реформы. Возникновение

неблагоприятных тенденций, затрагивающих наиболее значимые социальные процессы в экономической, политической, правовой, духовной и других сферах жизни общества может быть отнесено к негативным предпосылкам конституционной реформы, тогда как наличие условий и средств ее проведения будут являться позитивными предпосылками. При этом наличие негативных предпосылок при недостаточности позитивного содержания предпосылок конституционной реформы влечет опасность реформирования конституции революционным путем. *Вторая стадия* заключается в осознании обществом и государством наличия и причин возникновения неблагоприятных социальных тенденций, а также возникновение социальной потребности в их преодолении. Именно с этой стадии и начинается собственно конституционное правотворчество. Высокое социальное значение конституционного правотворчества предполагает осознание неблагоприятных тенденций на основе объективных и обобщенных данных. Максимальное устранение субъективизма на этой стадии позволит избежать политически конъюнктурных оценок и, следовательно, проведения конституционной реформы, не основывающейся на объективных предпосылках. *Третья стадия* состоит в определении степени зависимости негативных социальных тенденций от несовершенства воздействия Конституции на наиболее значимые общественные отношения. К такого рода несовершенству можно отнести неполноту Конституции, ее несоответствие современному состоянию общественных отношений, многочисленные и серьезные коллизии, другие несоответствия между Конституцией и текущим законодательством, вызывающие необходимость интенсивной деятельности Конституционного Суда, вместо того, чтобы обеспечить ясность конституционных норм и надлежащее развитие их положений в отраслях текущего законодательства, несоответствие конституционных норм международной деятельности государства, глобальным вызовам, интеграционным и дезинтеграционным процессам, неэффективное выполнение Конституцией ее функции как основы дальнейшего социального развития и устремления общества в будущее и т.д. Таким образом, речь идет не только об анализе различий между юридической и фактической конституции, степени «фиктивности» конституционных норм, но и об оценке других сложных социальных и правовых явлений.

Значение второй и третьей стадий кон-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

титационного правообразования весьма велико. Их высокая значимость обусловлена тем, что на этих стадиях происходит формирование объективных представлений о необходимости проведения конституционной реформы или отсутствии таковой. Соблюдение принципа объективности на этих стадиях позволяет избежать волонтаризма при принятии решения о проведении конституционной реформы и, в конечном счете, обеспечить развитие конституционно-правовых основ жизни общества и государства. Естественно, что решение задач, возникающих на второй и третьей стадиях возможно только посредством активной деятельности по сбору, обобщению и объективной оценке информации. Эти направления деятельности в процессе конституционного правотворчества отличаются высокой степенью проблемности. Так, в качестве общих проблем, встающих перед правотворчеством, Д.А. Керимов обоснованно отмечает необходимость:

- исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;

- выявления и тщательного учета при формировании законов многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;

- проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности;

- постановки в целесообразных и возможных случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения¹⁶. Признавая значимость сформулированных автором положений, следует отметить, что решение этих сложных задач в такой специфической сфере как конституционное правотворчество невозможно без соответствующей целенаправленной и организационно оформленной деятельности. Такую деятельность можно было бы назвать конституционным мониторингом. Масштабность и значимость сбора, обобщения, анализа и оценки соответствующей информации предполагает сосредоточение соответствующих функций в едином центре. Сегодня ни один из органов государственной власти в Российской Федерации

не обладает всесторонней информацией о соответствии действующей Конституции современному состоянию общественных отношений и основным тенденциям социальных процессов, о масштабах и значимости несоответствия текущего законодательства Конституции РФ, соответствии конституционных норм международной деятельности государства, глобальным вызовам, интеграционным и дезинтеграционным процессам, эффективности выполнения Конституцией ее функций как основы дальнейшего развития российского общества и государства.

Необходимо отметить, что Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 24 марта 2006 г. «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁷ Регламент Совета Федерации дополнен Главой 10.1, предусматривающей доклад Совета Федерации РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации как ежегодной формы подведения итогов деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики. Вместе с тем, представляется, что содержание конституционного мониторинга может существенно отличаться от мониторинга законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики, что предполагает определенное организационное оформление этого вида деятельности.

Поэтому нуждается в рассмотрении и оценке перспектива создания постоянно действующей единой федеральной структуры конституционного мониторинга, которая могла бы реализовывать соответствующие направления деятельности. Такую структуру можно было бы создать при Президенте РФ как структурное подразделение Государственного Совета РФ¹⁸ или Администрации Президента РФ, при Федеральном Собрании РФ, либо при Правительстве РФ. Конституционный мониторинг может реализовываться и в виде профильной научно-исследовательской деятельности. В этом случае за соответствующим профильным НИИ необходимо было бы закрепить права по истребованию соответствующей информации от государственных органов и обеспечить необходимым финансированием. Также, в качестве варианта, может рассматриваться и закрепление конституционного мониторинга как направления деятельности уже существующих НИИ правового профиля. Не исключено поручение отдельных мероприятий по осуществлению конституционного мониторинга и обще-

ственным организациям. При этом следует учитывать, что система конституционного мониторинга может являться серьезным политическим фактором, что предполагает ее максимальное дистанцирование от политической конъюнктуры, а также создание механизмов, обеспечивающих невозможность ее узурпации отдельными политическими силами.

Следующие четыре стадии конституционного правообразования охватывают собственно процесс внесения поправок к действующей Конституции или разработки и принятия новой Конституции. Они включают в себя выражение конституционной правотворческой инициативы, подготовку проекта изменений в конституцию или проекта новой конституции, их обсуждение, рассмотрение и принятие.

Четвертая стадия включает в себя выдвижение инициативы по внесению поправок к Конституции либо пересмотру Конституции и подготовку проектов соответствующих нормативных правовых актов;

Пятая стадия охватывает обсуждение, рассмотрение и принятие поправок к Конституции или новой Конституции;

На шестой стадии производится опубликование поправок к Конституции либо нового текста Конституции.

С учетом отмеченных понятийных и системно-структурных аспектов, особое значение имеет анализ процесса конституционного правотворчества. Количество и содержание стадий указанного процесса зависит от сложности процедур внесения поправок к Конституции и ее пересмотра. Как отмечает Г. Дж. Берман, в большинстве государств для изменения конституций установлены особые, более или менее сложные формы. По конституциям, построенным на идее учредительной власти народа, такими особыми формами являются либо прямое всенародное голосование, либо распушение палат в видах вторичного опроса избирателей с обсуждением пересмотра в ревизионных палатах или конвентах¹⁹. В свою очередь, Г. Еллинек указывал, что в других государствах для палат, вотирующих изменение конституции, установлены многочисленные экстраординарные формы, при этом важную роль играет требование усиленного большинства, выступающее в разнообразных комбинациях. Усложненной формой изменения конституции является также требование многократного голосования пересмотра или голосование в нескольких законодательных собраниях, следующих друг за другом²⁰. Усложненная фор-

ма изменения свойственна и для действующей Конституции РФ. И.А. Кравец приходит к весьма значимому выводу, что Конституция РФ 1993 года относится к числу особо жестких конституций. Предшествующие конституции, действовавшие на различных этапах российской истории, не отличались таким сложным порядком пересмотра и внесения поправок. Причем к различным конституционным положениям применяются различные процедуры внесения поправок или изменения конституции²¹. Поэтому содержание стадий конституционного правотворчества находится в прямой зависимости от таких типологических характеристик конституционной реформы как объем и степень кардинальности обновления конституционных норм, и, применительно к действующей Конституции РФ, от особенностей процедуры «поправок» и «пересмотра». Важным фактором является и наличие уже действующей Конституции, что позволяет определить эффективность уже действующих положений и возможность их восприятия новой конституцией. Этот вывод, в значительной степени относится и к другим актам конституционного уровня. Так, исторический опыт разработки первой советской конституции свидетельствует, что принятие ее подготовлялось всем ходом развития советского государства, и основные положения этого акта уже были даны в государственно-правовых актах советской власти, изданных за период октябрь 1917 г. – июль 1918 г.²² Значимым для конституционного правообразования представляется и опыт определения процедуры разработки предшествующей конституции. При этом следует учитывать, что процедура разработки действующей Конституции РФ не имеет универсального характера и не может быть распространена на процесс конституционного правотворчества в настоящее время. Справедливо отмеченный Т.Я. Хабриевой факт, что Конституция РФ действительно принята в спешке, в своеобразных условиях сложных национально-территориальных проблем, противоборства политических сил, принявшего вооруженные формы, в ситуации, когда общество оказалось от «прошлого», но еще не вступило в будущее²³, отнюдь не позволяет считать опыт разработки и принятия действующей Конституции универсальным.

Показательным является анализ разработки и принятия Конституции РФ 1993 г., проведенный С.А. Авакьяном. На основе рассмотрения этим ученым последовательности действий по принятию Конституции РФ можно выделить следующие стадии этой

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

процедуры: 1) образование Конституционной комиссии; 2) подбор группы экспертов (в основном ученых-юристов), которые занялись созданием текста; 3) подготовка основного проекта и выдвижение альтернативных проектов; 4) созыв Конституционного совещания; 5) подготовка Конституционным совещанием проекта Конституции; 6) принятие Президентом РФ решения о референдуме; 7) проведение референдума; 8) обнародование результатов референдума, обнародование принятой Конституции²⁴. Таким образом, опыт разработки и принятия действующей Конституции может быть воспринят лишь в отдельных, скорее технических аспектах, так как процедурное несоответствие является слишком значительным.

Следует признать, что процедуры внесения поправок и пересмотра действующей Конституции РФ являются не только усложненными, но и не вполне определенными.

Сложность этих процедур зависит от различий юридического содержания терминов «поправки» и «пересмотр» Конституции, которые вызывают, в свою очередь, процедурные особенности в их принятии.

Поправки к Конституции РФ. Исходя из содержания ст.135 Конституции РФ, и ст.2 ФЗ от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»²⁵ термин «поправки» означает любое изменение текста глав 3–8 Конституции РФ, в том числе исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав. Процедура внесения поправок к Конституции соотносима с основными стадиями федерального законодательного процесса. А.Н. Кокотов обоснованно выделяет в федеральном законодательном процессе следующие стадии: 1) законодательную инициативу; 2) принятие решения о первичном движении законопроекта в Государственной Думе; 3) предварительное рассмотрение законопроекта в рабочих органах Государственной Думы; 4) пленарное рассмотрение законопроекта Государственной Думой; 5) направление Государственной Думой принятого закона в Совет Федерации; 6) принятие решения о первичном движении закона в Совете Федерации; 7) предварительное рассмотрение закона в рабочих органах Совета Федерации; 8) пленарное рассмотрение закона Советом Федерации, включая «квазирассмотрение» в пассивной форме; 9) направление принятого и одобренного закона Президенту РФ; 10) рассмотрение закона Президентом РФ на предмет его подписания или отклонения (возвращения); 11) обнародование

(опубликование) закона; 12) вступление закона в силу²⁶. Указанные стадии по их последовательности и содержанию в основном совпадают со стадиями внесения поправок к Конституции, с учетом того факта, что изменение Глав 3–8 Конституции РФ производится в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, а изменения вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Пересмотр положений Конституции РФ. Содержание ст.135 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что пересмотр положений глав 1, 2, и 9 Конституции РФ предполагает разработку новой Конституции РФ. Связь пересмотра положений этих глав с радикальным обновлением Конституции РФ обусловлена высшей правовой и социальной значимостью конституционных положений, устанавливающих основы конституционного строя (Глава 1), определяющих конституционные права и свободы человека (Глава 2) и гарантирующих устойчивость Конституции РФ посредством установления особого порядка внесения в нее изменений (Глава 9).

В соответствии с Главой 9 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Таким образом, с инициативой о внесении поправок и пересмотре положений Конституции может выступать достаточно широкий круг субъектов, отличающихся различным правовым статусом. Особенности правового статуса указанных субъектов и определяют процедурную специфику выдвижения предложений о реформировании Основного Закона.

С учетом этих особенностей можно определить основные стадии рассматриваемых процедур.

Процесс принятия и вступления в силу поправок к Конституции можно подразделить на следующие стадии:

1. *Внесение предложений о поправке к Конституции РФ в Государственную Думу.*

Такие предложения направляются в виде проекта закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации. Вместе с проектом закона РФ представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов РФ, федеральных

конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки.

2. *Принятие предложения о поправке Конституции РФ к рассмотрению Государственной Думой.* На этой стадии поступившее в Государственную Думу предложение о поправке направляется в комитет, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблюдения требований об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции Российской Федерации. По результатам проверки указанный комитет вносит предложение о принятии к рассмотрению Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации либо предложение о возвращении его инициатору в случае несоблюдения требований об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции Российской Федерации.

3. *Рассмотрение Государственной Думой проекта закона о поправке к Конституции РФ.* Рассмотрение проекта закона о поправке к Конституции РФ осуществляется в трех чтениях, и он считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. В течение пяти дней со дня одобрения проект закона направляется в Совет Федерации.

4. *Рассмотрение Советом Федерации проекта закона о поправке к Конституции РФ.* Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона о поправке к Конституции РФ он вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии.

5. *Опубликование закона РФ о поправке к Конституции РФ.* Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона о поправке к Конституции РФ публикует для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке к Конституции РФ с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации.

6. *Направление закона о поправке к Конституции РФ в законодательные (представительные) органы субъектов РФ.* Закон о поправке к Конституции РФ не позднее

пяти дней со дня его принятия направляется Председателем Совета Федерации в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для рассмотрения.

7. *Рассмотрение закона о поправке к Конституции РФ законодательными (представительными) органами субъектов РФ.*

Законодательный (представительный) орган субъекта РФ, в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон о поправке к Конституции РФ в срок не позднее одного года со дня его принятия. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о законе о поправке к Конституции Российской Федерации направляет данное постановление в Совет Федерации.

8. *Установление результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона о поправке к Конституции РФ.* Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона о поправке к Конституции РФ, в соответствии с регламентом, устанавливает результаты этого рассмотрения.

9. *Обжалование постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке к Конституции РФ (факультативная стадия).* Президент РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке к Конституции РФ вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд РФ, который рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством.

Если подается такая жалоба, закон о поправке к Конституции РФ не направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ.

В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ, требующего пересмотра постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона о поправке к Конституции РФ, Совет Федерации на своем очередном заседании повторно рассматривает данный вопрос в том же порядке.

10. *Подписание и официальное опубликование Президентом РФ закона о поправке к Конституции РФ.*

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов РФ закон о поправке к Конституции РФ в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Президент РФ в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения закона о поправке к Конституции РФ подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

11. *Вступление в силу закона о поправке к Конституции РФ.* Закон о поправке к Конституции РФ вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу.

12. *Внесение принятой поправки в текст Конституции РФ.*

Принятая поправка подлежит внесению Президентом РФ в текст Конституции РФ. Президент РФ в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке к Конституции РФ осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

Процесс пересмотра Конституции. Процесс пересмотра Конституции РФ состоит из ряда последовательно осуществляемых стадий, включающих не только правотворческую процедуру в Конституционном Собрании, но и процессуальные отношения по внесению предложений о пересмотре и их рассмотрении в палатах Федерального Собрания²⁷. Отсутствие специального закона о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, как и отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании предполагает выявление стадий пересмотра Конституции на основе актов, регламентирующих деятельность субъектов инициативы о пересмотре положений Конституции РФ. В Конституции РФ, в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г.²⁸, а также в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г.²⁹ со-

держание стадий пересмотра положений Конституции РФ представлены лишь в самом общем виде. Сложившееся положение трудно признать нормальным. Недостаточная определенность процесса пересмотра положений Конституции РФ прямо связана с отсутствием ряда норм, регулирующих конституционное правотворчество и недостатками норм уже существующих. Вместе с тем, такие нормы играют важную социальную роль. Нормы, регулирующие правотворческую деятельность, занимают в системе права особое место в силу специфики выполняемой ими функции – обеспечение создания (изменения, отмены) норм права. Если нормы различных отраслей системы права выступают регуляторами общественных отношений в определенных социальных сферах, то нормы, регулирующие правотворческую деятельность, являются средством, инструментом создания и совершенствования указанных регуляторов³⁰. В связи с этим, существующие недостатки конституционного правотворческого инструментария являются серьезным препятствием для совершенствования регулирования соответствующих отношений не только Конституцией РФ, но и актами текущего законодательства. С учетом отмеченных недостатков, процесс пересмотра положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ может быть подразделен на следующие основные стадии:

1. *Внесение предложений о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ.* Согласно ст.134–135 Конституции РФ, Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы вносят предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ. При этом, предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, внесенные в Государственную Думу, должны содержать новую редакцию указанных глав Конституции РФ или их отдельных статей, частей, пунктов, а также обоснование данных предложений.

2. *Подготовка заключения и внесение в календарь рассмотрения вопроса о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ.* Предложения направляются Советом Государственной Думы в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строи-

тельству для подготовки заключения, после чего включаются Советом Государственной Думы в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

3. *Рассмотрение предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ.* Предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ и заключение Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству рассматриваются на заседании Государственной Думы. По итогам обсуждения Государственная Дума принимает постановление об одобрении или отклонении указанных предложений.

4. *Одобрение предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ и направление соответствующего постановления Государственной Думы в Совет Федерации.* Предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее трех пятых от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае постановление Государственной Думы с законопроектом направляются в течение пяти дней в Совет Федерации для последующего рассмотрения.

5. *Рассмотрение в Совете Федерации постановления Государственной Думы.* Следует отметить, что Регламент Совета Федерации не содержит положений, посвященных пересмотру положений Конституции РФ. В главе 16 указанного Регламента определяется лишь порядок рассмотрения вопросов, связанных с принятием и вступлением в силу закона о поправках к Конституции РФ.

6. *Поддержка Советом Федерации предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ и созыв Конституционного Собрания.* Если это предложение будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

7. *Подтверждение Конституционным Собранием неизменности Конституции РФ, либо начало разработки новой Конституции РФ.* Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ.

8. *Принятие проекта новой Конституции РФ.* Проект новой Конституции РФ принимается Конституционным Собранием двумя

третьими голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Таким образом, содержание действующих конституционных норм позволяет выделить восемь стадий пересмотра Конституции РФ. Причем, в отличие от поправок к Конституции, пересмотр ее положений является наиболее сложным и недостаточно детализированным направлением конституционного правотворчества, что вызывает необходимость в дальнейшем совершенствовании правового регулирования этой специфической сферы общественных отношений.

¹ Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1987. С.331.

² Изотко В.П. Общественное мнение и правотворчество. // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в СССР. Тезисы научных докладов и сообщений республиканской научно практической конференции 3–4 октября 1983 г. Минск, Издательство Белорусского государственного университета, 1983. С.33.

³ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1994. С.111–112.

⁴ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С.321–323.

⁵ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА-М), 2002. С.308–309.

⁶ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник 2 е изд. М.: Омега Л, 2005. С.482.

⁷ Карташев В.Н. К понятию правотворческой практики. / Российское законодательство: теория, практика, проблемы развития: Тез. докл. науч.-практ. Конференции, посвященной 80-летию Перм. гос. ун-та. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1997. С.13.

⁸ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1994. С.122.

⁹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С.330–331.

¹⁰ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник 2 е изд. М.: Омега Л, 2005. С.484–485.

¹¹ Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2001. С.581.

¹² Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

для вузов. 4-е изд., стер. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С.179.

¹³ Там же. С.179–184.

¹⁴ Шишкина О.Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. С.7.

¹⁵ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА М), 2002. С.309–310.

¹⁶ Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М, 1998. С.7–8.

¹⁷ СЗ РФ. 2006 г. № 14.- ст. 1474.

¹⁸ Правовое положение этого совещательного органа установлено Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О Государственном совете Российской Федерации» //СЗ РФ. 2000 г. № 36. Ст. 3633.

¹⁹ Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Изд-во МГУ: Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М, 1998. С.48.

²⁰ Еллинек Г. Конституции, их история и значение в современном праве. //Конституционное право. Учебное пособие в 2 х частях Ч. II. Конституционно правовая мысль XIX XX вв. (Хрестоматия по общему конституционному праву). М.: Издательство «Юридический колледж МГУ», 1994. С.55.

²¹Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. С.75.

²² Денисов А.И. Советское государственное право. Учебник для юридических школ. М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1947. С.144.

²³ Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость. // Журнал российского права. 2003. №11. С.21.

²⁴ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2 е изд. М.: РЮИД, «Сашко», 2000. С.122 184.

²⁵ СЗ РФ. 1998. N 10. Ст. 1146.

²⁶ Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С.56.

²⁷ Шишкина О.Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. С.21.

²⁸ СЗ РФ. 1998. N 7. ст. 801.

²⁹ СЗ РФ. 2002. N 7. ст. 635.

³⁰ Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М: Юрид. лит., 1997. С.40.

К ВОПРОСУ О СРОКАХ ОБЖАЛОВАНИЯ И РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ НА ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ПО НОРМАМ КОАП РФ

И.Н. Князева,

судья Челябинского областного суда

Одним из принципов соблюдения законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях является гарантированное КоАП РФ право обжалования участниками производства по делам об административных правонарушениях постановления по делу об административном правонарушении.

Эта возможность является важной формой реализации обеспечения и соблюдения юридических гарантий в административно – юрисдикционном процессе, законности и обоснованности применяемых административных наказаний, выполнения требований ст. 46 Конституции РФ, закрепившей право судебной защиты в качестве конституционного принципа.

Порядок подачи жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении определен в ст. 30.2 КоАП РФ. При этом в силу ч. 1 ст. 30.2 КоАП РФ подача жалобы возможна как судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу об административном правонарушении, которые обязаны направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу в течение 3 суток со дня поступления жалобы, а в определенных ч. ч. 2 и 6 ст. 30.2 КоАП РФ случаях жалоба подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы, так и в соответствии с ч. 3 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

Статья 30.5 КоАП РФ устанавливает сроки рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. В силу общего требования закона, установленного ч. 1 ст. 30.5 КоАП РФ, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в 10-дневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу. Части 2, 3 и 4 статьи 30.5 КоАП РФ предусматривают специальные сокращенные сроки рассмотре-

ния жалобы на постановление по делу об административном правонарушении – в 5-дневный срок на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 5.1 – 5.25, 5.45 – 5.52, 5.56 КоАП РФ, и на постановления о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности, а также в течение суток, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению.

Десятидневный срок рассмотрения жалобы, указанный в ч. 1 ст. 30.5 КоАП РФ, совпадает с установленным ч.1 ст. 210 АПК РФ сроком рассмотрения заявления об оспаривании решения административного органа – 10 дней со дня поступления в арбитражный суд заявления, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

В правоприменительной практике судов общей юрисдикции возникает проблема в соблюдении требований закона о сроке рассмотрения жалобы. Например, жалоба на постановление должностного лица ГИБДД подана непосредственно в суд и принята им в соответствии с ч. 3 ст. 30.2 КоАП РФ. Однако материалы дела, по которым вынесено обжалуемое постановление, отсутствуют, так как они находятся в соответствующем подразделении ГИБДД, что препятствует рассмотрению жалобы судьей. Следовательно, судье для рассмотрения жалобы необходимо запросить дело об административном правонарушении. С момента направления запроса в ГИБДД до поступления материалов дела в суд, как показывает практика, может пройти месяц и более.

Представляется, что в данном случае целесообразно было бы подавать жалобу непосредственно судье, в орган, должностному лицу, которые вынесли обжалуемое постановление, поскольку в этом случае на них ложиться обязанность в трехдневный срок, а в некоторых специально предусмотренных ч. 2 ст. 30.2 КоАП РФ случаях – в день получения жалобы направлять ее с материалами дела в вышестоящий суд, уполномоченный ее рассматривать.

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

Особого внимания в части дополнения и детализации, на наш взгляд, требует часть 3 статьи 30.5 КоАП РФ. Так, в ч. 1, 2 и 4 ст. 30.5 КоАП РФ срок рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении определен со дня поступления жалобы со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу. Однако в ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ, касающейся рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте либо административном выдворении, этот срок определен с момента подачи жалобы, положение о поступлении всех материалов дела в ней не конкретизировано в отличие от ч. 1, 2 и 4 названной статьи. В соответствии со ст. ст. 3.9, 3.10 наказание в виде административного ареста и административного выдворения назначается только судьей.

В связи с этим возникает несколько вопросов. Во-первых, с подачи в какой суд (какому судье) начинает течь срок рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте либо административном выдворении, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении направляется судье, которым вынесено постановление по делу, а в соответствии с ч. 3 ст. 30.2 КоАП РФ она может быть подана непосредственно в суд, уполномоченный ее рассматривать.

Во-вторых, поскольку ч. 2 ст. 30.5 КоАП РФ требует рассмотреть жалобу на постановление об административном аресте либо административном выдворении в течение суток с момента ее подачи, как в таком случае быть со временем, необходимым на пересылку дела об административном правонарушении в вышестоящий суд (вышестоящему судье).

В-третьих, временные рамки рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте, установленные ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ, не содержат реальной возможности в течение суток разрешить возможные ходатайства, истребовать дополнительные материалы, назначить и провести экспертизу, вызвать лиц, участие которых необходимо при рассмотрении жалобы.

Изложенное позволяет констатировать, что, несмотря на очевидное желание законодателя ускорить рассмотрение жалоб на постановления об административном аресте и административном выдворении, установление суточного срока рассмотрения с момента их подачи и не имеет под собой возможности реального его исполнения и, чаще всего, носит декларативный характер.

В связи с этим представляется необходи-

мым, чтобы в ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ, так же как и в ч. 1, 2 и 4 этой статьи, исчисление срока рассмотрения жалобы следует установить со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, правомочный рассматривать жалобу, или со дня поступления в этот суд материалов дела, если жалоба подана непосредственно в суд, уполномоченный ее рассматривать.

В правоприменительной практике судов общей юрисдикции возникает немало проблем и при реализации положений ст. 30.3 КоАП РФ, устанавливающей срок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. Учитывая, что правила ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ позволяют рассмотреть дело в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, указание законодателем на исчисление срока обжалования со дня вручения или получения копии постановления вполне оправданно. Однако в таком случае возникает вопрос о том, что считать моментом получения или вручения копии постановления и как следует определять начало течения этого срока. Процессуальные нормы КоАП РФ ответа на поставленный вопрос не содержат.

Одним из примеров такой ситуации, когда судьи отказывали в удовлетворении ходатайства о восстановлении срока для обжалования постановления по делу об административном правонарушении можно привести постановление заместителя Председателя Верховного Суда РФ от 18.01.2005 года № 3 – АД04 – 3, когда Т. было отказано в удовлетворении ходатайства, поскольку он обжаловал постановление по истечении установленного законом десятидневного срока. В постановлении заместитель Председателя Верховного Суда РФ отразил, что дело об административном правонарушении в отношении Т. было рассмотрено в его отсутствие. Как указал заявитель, о вынесенном постановлении судьи от 20.06.2002 года он узнал 22.09.2003 года и в этот же день с заявлением о восстановлении срока на обжалование обратился в суд. Судья ВС Республики Коми при рассмотрении заявления о восстановлении срока не опроверг доводов Т. о том, что, как только он узнал о судебном постановлении, сразу же обратился в городской суд и что срок на подачу жалобы им не пропущен. Заместитель председателя ВС Республики Коми указанному обстоя-

тельству никакой оценки не дал, в связи с чем судебные решения отменены, а дело направлено для рассмотрения заявления Т. о восстановлении срока для обжалования постановления судьи от 20.06.2002 года¹.

Указанные примеры регулярно встречаются в практике, что является следствием отсутствия в действующем законодательстве об административных правонарушениях ответа на поставленные вопросы. Между тем в ст. 177 АПК РФ законодатель закрепил, что копия постановления по делу об административном правонарушении, которая не может быть вручена лично адресату, должна быть направлена ему по почте заказным письмом с уведомлением о вручении.

Аналогичную норму можно ввести и в КоАП РФ, однако это не в полной мере решит вопрос об исчислении срока для обжалования, поскольку само по себе направление постановления по делу об административном правонарушении в режиме заказного письма не гарантирует обязательное получение его лицом, имеющим право на обжалование. Касаясь вопроса о надлежащем извещении, Пленум Верховного Суда РФ от 24.03.2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в п. 6 дал разъяснения, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу².

Однако нередки случаи, когда постановление по делу об административном правонарушении, направленное заказным письмом, возвращается в суд, вынесший такое постановление, с отметкой на конверте об истече-

нии срока хранения его в почтовом отделении. В такой ситуации неизбежно встает вопрос, что считать моментом получения копии постановления, а, главное, следует ли считать, что соответствующее лицо получило копию постановления.

Представляется, что решение изложенных проблем применения отдельных положений КоАП РФ возможно не только на законодательном уровне, но и путем разъяснения Верховным Судом Российской Федерации в целях улучшения деятельности судов и установления единства в судебной практике.

Однако нередки случаи, когда постановление по делу об административном правонарушении, направленное заказным письмом, возвращается в суд, вынесший такое постановление, с отметкой на конверте об истечении срока хранения его в почтовом отделении. В такой ситуации неизбежно встает вопрос, что считать моментом получения копии постановления, а, главное, следует ли считать, что соответствующее лицо получило копию постановления.

Представляется, что решение изложенных проблем применения отдельных положений КоАП РФ возможно не только на законодательном уровне, но и путем разъяснения Верховным Судом Российской Федерации в целях улучшения деятельности судов и установления единства в судебной практике.

¹ Постановление заместителя Председателя Верховного Суда РФ от 18 января 2005 года № 3 АД04-3. БВС РФ. 2005. № 9. С. 15–16.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». БВС РФ. 2005. № 6.

К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКТОРОВ ДОРОЖНО-ПАТРУЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

А.Г. Кокшин,

заместитель начальника УВД г. Челябинска, полковник милиции

В текущем году исполнилось 70 лет с того момента, как на милицию были возложены задачи, связанные с совершенствованием эксплуатации автотранспорта. В их числе приоритетной была деятельность по «борьбе с авариями и хищническим использованием автомобилей, разработке технических норм и «измерителей», эксплуатации автотранспорта, наблюдение за подготовкой и воспитанием шоферских кадров, количественный и качественный учет автопарка»¹.

3 июля 1936 г. Совет народных комиссаров СССР утвердил «Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД Союза ССР». В нем были определены обязанности ГАИ и права государственных автомобильных инспекторов.

За семидесятилетний период истории существования милицейских (полицейских) функций в сфере дорожного движения менялось многое. Как структура подразделений Госавтоинспекции, так и нормативно-правовые основы ее жизнедеятельности.

К сожалению, отсутствие должного регулирования общественных отношений в сфере дорожного движения не позволяла и не позволяет осуществлять защитную и профилактическую функции административной юрисдикции². Заключается это, прежде всего в том, что действующим законодательством не предусмотрена ответственность за создание аварийной ситуации.

Иными словами, за поведение участника дорожного движения, которое создает явную угрозу безопасности других участников дорожного движения, заставляя их принимать какие-то меры с целью обеспечения своей безопасности. Необходимость в установлении ответственности за такое поведение в дорожном движении вполне обоснована. Как правило, дорожно-транспортному происшествию, а оно от преступления отличается тяжестью последствий, предшествует нарушение Правил дорожного движения. Чаще всего это реальные нарушения. Затем нарушение ПДД переходит в стадию аварийной ситуации. В зависимости от многих факторов, в том чис-

ле и от поведения участников дорожного движения, их физических возможностей, уровня подготовки, аварийная ситуация может перерасти в ДТП, либо нет.

Нормы административного законодательства предусматривают ответственность за ДТП и нарушения Правил дорожного движения. Промежуточная стадия между ДТП и нарушениями ПДД, когда это не привело к дорожно-транспортному происшествию, но выражало явную угрозу безопасности участников дорожного движения, законодателем никак не оценивается.

Проблемы организационного характера заключаются в том, что административная юрисдикция всех её субъектов не нацелена на осуществление функций защиты, охраны, предупреждения. Во главу административной юрисдикции поставлено ожидание, либо поиск конфликта с целью принятия мер. Таким образом, административная юрисдикция из правоохранительной правоприменительной деятельности становится только правоприменительной³. В качестве аргумента может служить организация работы инспекторского состава дорожно-патрульной службы ГИБДД.

Нарушения Правил дорожного движения, за которые предусмотрена административная ответственность, можно разделить на реальные и формальные. К реальным нарушениям следует отнести те, что создают прямую угрозу общественным отношениям, возникающим по поводу транспортного перемещения. Например, управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения; нарушение правил обгона, маневрирования, проезда перекрестка; проезд на запрещенный сигнал светофора; превышение установленной скорости движения. Анализ административной практики подразделений ГИБДД свидетельствует о том, что реальных нарушений правил дорожного движения выявляется порядка 45–50%. Остальные нарушения можно отнести к формальным, то есть к тем, которые не создают угрозу общественным отношениям, возникающим между участниками дорожного движения. К ним можно отнести: управление транспортным средством без водительского удостоверения, невыполнение

требований дорожных знаков, езда без ремня безопасности, эксплуатация незарегистрированного в ГИБДД транспортного средства и так называемые «другие» нарушения ПДД.

Многомиллионное число лиц, привлеченных к административной ответственности и соотношение реальных и формальных *нарушений* Правил дорожного движения свидетельствует о приоритете правоприменительной деятельности. Возникает это из-за неправильной организации работы дорожно-патрульной службы. В первую очередь, из-за оценки работы инспекторского состава по количеству выявленных нарушений.

Кроме того, оценка работы инспекторского состава ДПС по количеству выявленных нарушений Правил дорожного движения приводит к тому, что инспектора вместо обеспечения исполнения норм права сидят в «засадах». Тем самым игнорируют защиту правопослушных участников дорожного движения от действий правонарушителей.

Приведем следующий пример.

Равнозначный перекресток, на котором с одного из направлений запрещен поворот налево. В случае, если водитель нарушает требования знака 3.18.2 «Поворот налево запрещен», то он создает помехи транспортным средствам, двигающимся навстречу и пересекающих перекресток справа и слева.

Для исключения аварийной ситуации инспектор дорожно-патрульной службы должен занять пост в центре перекрестка. Тем самым он исключает нарушение Правил дорожного

движения, за которое предусмотрена административная ответственность.

Из-за оценки результативности работы инспекторов ДПС по валовым показателям, для выявления нарушителей ПДД, сотрудник ГАИ прячется в «ловушке» за левым поворотом.

Это же позволяет недобросовестным работникам милиции провоцировать участников дорожного движения к даче взяток, т.е. порождает нарушение законности среди сотрудников органов внутренних дел.

Таким образом, валовые критерии оценки деятельности дорожно-патрульной службы неизбежно ведут к коррупции среди сотрудников милиции, не позволяют профилактировать нарушения Правил дорожного движения, ведущих к созданию аварийных ситуаций, способных перерасти в ДТП.

Необходимо установить в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий и поведения физических и юридических лиц, а также порядка реализации ими своих прав и выполнения обязанностей в определенных условиях (ситуациях) обеспечения безопасности дорожного движения.

¹ Постановление СНК СССР «О реорганизации ЦУ Дортранс» от 3 марта 1936 г.

² Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С.11.

³ См. напр.: Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С.19–20.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

В.И. Коротенко,

председатель арбитражного суда Челябинской области

Особенность конституционных принципов состоит в их универсальности, что определяется особым местом конституционного права среди иных отраслей российского права. Конституционное право занимает ведущее место, закрепляя основные государственные общественные механизмы выражения политических интересов, а это является главной предпосылкой формирования всех сторон жизни в Российской Федерации. Оно служит задачам укрепления и развития существующего строя, осуществления внутренней и внешней политики Российского государства, обеспечения прав и свобод личности, формирования гражданского общества, достижения если уж не общественной гармонии, то, по крайней мере, взаимопонимания (или хотя бы взаимотерпения) между различными социальными и общественными группами и слоями, соблюдения реального правопорядка и законности¹.

Следовательно, конституционные принципы находят отражение во всех отраслях российского права. Конституционные принципы правосудия составляют основу и для арбитражного процессуального права. Они находят отражение в законодательстве, регламентирующем арбитражное судопроизводство, преломляясь и приобретая специфические черты данной отрасли. Принципы арбитражного судопроизводства во многом идентичны, дублируют принципы общего правосудия, хотя это в большей мере относится к их перечню, в меньшей – к содержанию.

Конституционные принципы правосудия, реализуемые в арбитражном процессуальном законодательстве представляют собой систему конституционных положений, действующих в отрасли арбитражного процессуального права, определяющих важнейшие черты содержания отрасли права, перспективы её развития в пределах качественно определённой системы общественных отношений.

Особое место среди конституционных принципов составляет принцип состязательности. Он по существу является основой любого процесса, в том числе, конечно, и арбитражного. Принцип состязательности можно рассматривать как конкуренцию участвующих в деле лиц, когда самостоятельные действия одних, участвующих в деле лиц эффектив-

но ограничивают возможность других односторонне воздействовать на исход судебного разбирательства при наличии активной роли суда, наделенного функцией правосудия по руководству и управлению процессом². Ч. 3 ст. 9 Арбитражного процессуального кодекса содержит императивное требование к арбитражному суду. Арбитражный суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, разъясняет лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения ими процессуальных действий, оказывает содействие в реализации их прав, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении дела.

Принцип состязательности в равной степени относится как к суду, рассматривающему дело, так и к участвующим в деле лицам. Он обращен непосредственно к сторонам арбитражного процесса (истцам и ответчикам). Данный принцип при его оптимальном осуществлении предполагает высокий уровень правовой культуры и, что наиболее важно, высокую степень правосознания и добросовестности субъектов правоотношений, участвующих в судебном рассмотрении возникшего между ними спора³. Так как лица, участвующие в деле несут риск наступления последствий совершения или несовершения ими процессуальных действий. Эта норма укрепляет процессуальное правило – каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений (ст. 65 АПК РФ), а когда закон относит бремя доказывания на какую-либо из сторон, то последняя обязана представить доказательства, опровергающие утверждения другой стороны. Роль суда при доказывании сводится лишь к определению обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела, на основании требований и возражений лиц, участвующих в деле, в соответствии с подлежащими применению нормами материального права⁴.

Мы согласны с позицией В.А. Устюжанинова и С.А. Сапожникова о том, что следует вы-

делать фактическую и юридическую стороны состязательности в арбитражном законодательстве.

Фактическая сторона состязательности заключается в праве сторон представлять доказательства, заблаговременно знакомиться с доказательствами, представленными другими заинтересованными лицами и оспаривать их, отзываться от доказательств в случае заявления об их фальсификации и самостоятельно определять форму своего участия в судебном заседании (личное присутствие, направление своего представителя или уклонение от явки в суд и дачи объяснения)

Юридическая сторона состязательности выражается в праве лиц, участвующих в деле знать об аргументах друг друга до начала судебного разбирательства, заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем, возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, связанным с представлением доказательств. Юридическая сторона состязательности связана с правовой оценкой обстоятельств дела, направленной на то, чтобы истолковать эти обстоятельства в свою пользу и склонить арбитражный суд в свою сторону. Однако, правовая оценка может касаться не только обстоятельств дела, но и всех прочих, возникающих в ходе рассмотрения дела вопросов по которым лица, участвующие в деле вправе приводить свои доводы⁶.

Вместе с тем, требуется не только провозглашение в Конституции принципов судостроительства и судопроизводства, но и их реальное осуществление. Но для реального осуществления конституционных принципов необходим государственно-правовой механизм их защиты, представляющий собой систему правовых норм, структуру государственных органов, разнообразные политические, социальные, экономические и другие факторы, формы и методы, способы осуществления правовых норм⁷.

Л.С. Явич писал, что право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях, и что нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества⁸.

Гарантии связывают воедино правовое, и фактическое положения. Справедливо утверждение, что политические, экономические, духовные предпосылки и условия сами по себе не служат основанием для реализации каких-либо конституционных положений. Собственно гарантиями они становятся лишь через юридическую форму и организационные условия государства и общества. Прав

В.М. Шерстюк, утверждая, что без развитой системы гарантий любой принцип становится лишь декларацией⁸.

Гарантии реализации принципа состязательности, по справедливому замечанию Е.В. Мартысюка призваны вести к отказу арбитражных судов от инициации сбора доказательств; установлению так называемой абсолютной истины; повышению степени ответственности участвующих в рассмотрении дела лиц под угрозой вынесения неблагоприятного для них решения; повышению общей правовой грамотности субъектов правоотношений, что соответствует задачам арбитражного судопроизводства⁹. Ведь до закрепления принципа состязательности суд всегда рассматривался как активный участник арбитражного судопроизводства, активно собирал доказательства по делу.

Гарантиями реализации данного конституционного принципа в арбитражном процессе является целый перечень положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В частности нормы о необходимости обращения с заявлением заинтересованных лиц для начала судебного разбирательства (ст. 4 АПК РФ). Суд не вправе по своей инициативе, как ранее Госарбитраж, возбуждать производство по делу.

Заинтересованное лицо само определяет, когда и как реализовать свое право на судебную защиту. Именно на стадии обращения в суд начинает реализовываться принцип состязательности сторон.

Суд обладает ограниченными возможностями влияния на истца или заявителя. Так, истец сам определяет ответчика, предмет и основание иска. Только истец может изменить предмет или основание иска (ст. 49 АПК). Лица, участвующие в деле, сами определяют, как и в каком объеме реализовать свои права, закрепленные в нормах АПК РФ. Ответчик вправе избирать способ защиты, представлять отзыв, признавать иск. Явка в судебное заседание также относится к правам, но не обязанностям участвующих в деле лиц. Именно исходя из того, что суд должен обеспечить соблюдение принципа равенства сторон, не отдавая никому предпочтения и не «работая» за одну из сторон, законодатель возлагает обязанности по доказыванию на лиц, участвующих в деле (ст. 66 АПК РФ). Арбитражный суд может действовать этим лицам в получении имеющихся у других лиц доказательств. Законодатель не предоставил суду права по своей инициативе собирать доказательства. Даже назначение экспертизы, в ряде случаев безусловно необходимой, невозможно без соответствующе-

го ходатайства лица, участвующего в деле. Обязанность суда - проверить представленные доказательства в части относимости и допустимости их по конкретному делу, всесторонне, полно и объективно исследовать их и дать надлежащую оценку (ст. 71 АПК РФ). Из этого следует вывод, что деятельность суда по сбору доказательств зависима от позиции и деятельности лиц, участвующих в деле.

Важной гарантией состязательности арбитражного процесса является освобождение от доказывания обстоятельств, признанных сторонами. Признанные обстоятельства становятся фактами, не подлежащими дальнейшему доказыванию, только в случае принятия арбитражным судом их признания стороной. Такое принятие должно быть зафиксировано в письменной форме и не должно быть получено под влиянием обмана, насилия, заблуждения. В противном случае обстоятельства подлежат доказыванию на общих основаниях.

Как справедливо отмечает В.В. Рехтер, в состязательном судопроизводстве стороны и другие заинтересованные лица активны в сборе и представлении суду доказательств по делу. Они вправе сообщать и представлять суду то, что сочтут нужным. Суд не должен выполнять функции сторон¹⁰.

Сторонам, участвующим в деле предоставлен арбитражным процессуальным законодательством широкий комплекс прав, являющихся гарантией реализации данного принципа. Во-первых, стороны вправе знать обо всем, что относится к делу, вправе знать об аргументах друг друга до начала судебного разбирательства. Они имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии; знакомиться с доказательствами и ходатайствами, представленными другими участвующими в деле лицами, знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, принятых по делу судебных актах, и получать их копии, пользоваться иными процессуальными правами.

Во-вторых, стороны наделены правом реагирования. Они вправе заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять ходатайства, возражать против ходатайств и доводов, заявленных другими участвующими в деле лицами; вправе также обжаловать судебные акты, совершать иные действия. В данном случае защита осуществляется активно, состязание сторон носит деятельный характер.

Необходимым дополнением состязательного начала служит правило: «в суде должны быть заслушаны обе стороны». Важностью указан-

ного правила объясняется подробная регламентация в Кодексе порядка судебных извещений. Эти нормы сформулированы таким образом, чтобы детально регламентировать действия суда по извещению участников процесса о времени и месте судебного заседания.

Сама форма извещения – заказное письмо с уведомлением о вручении – является определенной гарантией своевременной доставки копии судебного акта, которым извещается лицо, участвующее в деле. Кроме того, Кодекс допускает в случаях, не требующих отлагательства, возможность извещения с использованием иных средств связи, помимо почты, в том числе направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте. Такое извещение считается надлежащим при соблюдении установленных требований к надлежащему извещению, главным из которых является получение адресатом направленной ему копии судебного акта. Нарушение требований о надлежащем извещении влечет за собой безусловную отмену судебного акта в арбитражном суде Апелляционной и кассационной инстанцией.

Гарантией состязательности, по нашему мнению являются и введенные Арбитражным процессуальным кодексом судебные прения. Как отмечает С.А. Бабаева судебные прения - это самостоятельная стадия судебного разбирательства, которая представляет собой устные выступления лиц, участвующих в деле, и их представителей, в обоснование своей позиции по делу.

Порядок проведения судебных прений последовательно урегулирован в Кодексе, установлена определенная очередность выступления всех участников прений. Этот порядок обеспечивает каждой из сторон возможность оспорить и уточнить доводы или возражения другой стороны и окончательно изложить свою позицию по спорным вопросам. Если после окончания судебных прений суд придет к выводу о необходимости выяснения новых обстоятельств или исследования дополнительных доказательств, то суду предоставлено право возобновить исследование доказательств по делу¹¹.

Еще одной гарантией реализации принципа состязательности сторон является закрепленное в ст. 41 АПК Российской Федерации правило о том, что неисполнение процессуальных обязанностей лицами, участвующими в деле, влечет для последних предусмотренные АПК последствия, например возврат искового заявления в определенных случаях (ст. 129 АПК), оставление иска без движения (ст. 128 АПК), оставление иска без рассмотрения

(ст. 148, 149 АПК) и т.д. Таким образом, лица, участвующие в деле, несут риск наступления последствий в результате совершения или не совершения ими процессуальных действий. Важно также отметить, что любое нарушение принципа состязательности в арбитражном судопроизводстве является существенным процессуальным «пробелом» и в большинстве случаев должно влечь обязательную отмену судебного акта.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что гарантиями реализации принципа состязательности пронизан весь арбитражный процессуальный закон. Исходя из его смысла должны толковаться положения всех норм АПК Российской Федерации.

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 20.

² Шумилова Л.Ф. Принципы состязательности и объективной истины как фундаментальные начала правоприменительной практики // Журнал российского права. 2005. № 11.

³ Мартысюк Е.В. Принцип состязательности в арбитражном процессе // Арбитражная практика. 2001. №2. С. 40.

⁴ Собченко О.В. Состязательность – основа современного арбитражного процесса // Арбитражная практика. 2003. № 8. С. 44.

⁵ Устюжанинов В.А., Сапожников С.А. Принципы состязательности и судебной истины в новом АПК Российской Федерации // Арбитражная практика. 2003. № 8. С. 31–32.

⁶ Рукавишников Т.А. Обеспечение прав человека в контексте судебной реформы Российской Федерации: вопросы теории: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 15.

⁷ Ясвич Л.С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

⁸ Шерстюк В.М. Новые положения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. М., 1996. С. 21.

⁹ Мартысюк Е.В. Принцип состязательности в арбитражном процессе // Арбитражная практика. 2001. № 2. С. 40.

¹⁰ Рехтер В.В. Проблемы реализации принципа состязательности в арбитражном процессе // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 1999. № 11.

¹¹ Бабаева С.А. принцип состязательности в новом Арбитражно-процессуальном кодексе Российской Федерации // Эпиграф. – 2004. № 15.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ РЕГИСТРАЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, КЛАССИФИКАЦИЯ

О.Б. Кравченко

Регистрационные правоотношения – это урегулированные нормами административно-процессуального права общественные отношения, участники которых имеют субъективные права и юридические обязанности, гарантируемые государством.

Регистрационные правоотношения – это часть административно-процессуальных отношений, поскольку они связаны с реализацией материальных правовых норм различных отраслей права (например, конституционного права, определяющих статус общественных объединений; гражданского права – устанавливающих правовой режим недвижимого имущества; административного права – по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета и т.д.)¹. Как справедливо отмечает К.С. Бельский, государственная регистрация нацелена на охрану уполномоченными органами исполнительной власти одного из важнейших объектов конституционного значения, а именно – на охрану прав и свобод граждан, предусмотренных в гл.2 Конституции РФ. К ним относятся: право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства, право на частную собственность, в том числе на недвижимое имущество, право на создание общественных объединений и политический партий. В государственной регистрации выражается публичный интерес государства, которое стремится обеспечить охрану прав граждан и юридических лиц на какое-либо благо².

Еще в 1972 г. В.Д. Сорокин в работе «Административно-процессуальное право» исследовал понятие и особенности административно-процессуальных правоотношений³. Отмечая особенности административно-процессуальных правоотношений, которые представляют собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между конкретными субъектами, обладающими определенными правомочиями и обязанностями. Эти правоотношения всегда возникают на основе правовых норм, и реализация административно-правового правоотношения обеспечивается мерами государственного воздействия⁴. Но это общие признаки любого правоотношения, поэтому В.Д. Сорокин отмечает специальные особенности административно-процессуальных правоотношений.

Первая особенность состоит в том, что административно-процессуальные правоотношения возникают в сфере государственного управления. Следовательно, административно-процессуальные правоотношения, как и материальные административно-правовые отношения, имеют управленческий характер.

Вторая особенность состоит в том, что названные отношения являются процессуальными. Если первая особенность позволяет обособить административно-процессуальные правоотношения от всех-иных, кроме материальных административно-правовых отношений, также возникающих в сфере государственного управления, то вторая особенность дает возможность провести грань между материальными и процессуальными административно-правовыми отношениями. Управленческий характер материальных и процессуальных отношений оказывается фактором, сближающим их. С одной стороны, это позволяет обособить оба вида административно-правовых отношений, с другой – определить сферу распространения административно-процессуальных правоотношений⁵.

Однако, административно-процессуальные отношения, имея общий с материальными административно-правовыми отношениями управленческий характер, отличаются от них рядом признаков, которые выражают специфику административно-процессуальных правоотношений.

Процессуальные административно-правовые отношения отличается от материальных по особенностям возникновения. Для того чтобы возникло материальное отношение, необходимы: норма права, юридический факт, правосубъектность. Для возникновения административно-процессуальных правоотношений должна быть административно-процессуальная норма, и, только при наличии одновременно материальных и процессуальных административно-правовых норм возможно возникновение административно-процессуальных правоотношений.

Например, ст.51 ГК РФ предусматривает, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции, в порядке, определенном законом о регистрации юридических лиц. Налицо материальная норма гражданского права. В соответствии с

Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» установлен порядок такой регистрации. При этом ст.1 данного закона определяет государственную регистрацию как акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти осуществляемого посредством внесения в государственные реестры сведений о создании и ликвидации юридических лиц. Далее определяется содержание реестров, порядок внесения записей, их особенности, сроки представления документов, место регистрации, порядок принятия решения о государственной регистрации, процедура выдачи свидетельства о регистрации. Таким образом, материальная норма гражданского законодательства обеспечивается административно-процессуальными нормами. Поэтому и цель административно-процессуальных правоотношений, а равно как и регистрационных правоотношений состоит в обеспечении реализации предписаний материальной нормы.

Административно-процессуальные правоотношения, как и регистрационные правоотношения, отличаются по субъектам этих правоотношений. Если участниками материальных правоотношений являются или могут быть все субъекты права, то участниками административно-процессуальных правоотношений только специально указанные в законе.

В регистрационных правоотношениях обязательным субъектом является регистрирующий орган – орган федеральной исполнительной власти или его территориальный орган.

Регистрационные правоотношения представляют собой правовую связь между регистрирующим органом и заявителем (физическим или юридическим) лицом. При этом они являются сложными правоотношениями, поскольку для их возникновения требуется наличие нескольких фактов, которые в науке именуются сложным фактическим составом⁶.

Так в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 10 января 2006 г.⁷ изменился порядок государственной регистрации общественных объединений. Прежде всего, установлены новые требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений, которыми могут быть граждане, достигшие 18 лет и юридические лица, если иное не установлено

федеральными законами об отдельных видах общественных объединений. Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:

1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;

2) лицо, включенное в перечень в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»;

4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений. Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

Как предусмотрено ст.21 Федерального закона «Об общественных объединениях» для государственной регистрации общественного объединения в федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган подаются следующие документы: заявление, подписанное уполномоченным лицом (заявителем), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов; устав общественного объединения в трех экземплярах; выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа; сведения об учредителях; документ об уплате государственной пошлины; сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного

объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением; протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений.

Указанные документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган в течение тридцати дней обязан принять решение о государственной регистрации общественного объединения либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать заявителю мотивированный отказ в письменной форме.

Федеральный орган государственной регистрации после принятия решения о государственной регистрации общественного объединения направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, и вносит их в единый государственный реестр юридических лиц. Только после этого заявителю выдается свидетельство о государственной регистрации.

Таким образом, для возникновения регистрационного правоотношения недостаточно только обратиться с заявлением (простой юридический факт), а необходим целый фактический состав, комплекс необходимых документов.

Как верно замечает А.Б. Агапов, при публичной регистрации юридических лиц и субъектов предпринимательства в регистрационные отношения вступают заявители – лица, ходатайствующие о предоставлении им искомого права: права на создание юридического лица либо права на осуществление экономической деятельности, направленной на получение прибыли.

Второй стороной правоотношения является регистратор – орган исполнительной власти, представленный соответствующим должностным лицом. В регистрационных отношениях властными полномочиями наделен только регистратор: последний обязан удовлетворить законное ходатайство заявителя (выдать заявителю свидетельство о государственной регистрации и осуществить иные обязанности); регистратор вправе отказать в государственной регистрации в случаях, прямо предусмотренных правоустанавливающим актом, и выдать заявителю мотивированное решение об отказе.

Заявитель вправе обжаловать бездей-

ствие регистратора, не исполняющего свои обязанности либо уклоняющегося от их исполнения (в случае несоблюдения установленных сроков рассмотрения ходатайства заявителя).

Действия регистратора могут быть обжалованы в процессе регистрационных отношений (отказ от рассмотрения ходатайства заявителя) либо по результатам рассмотрения указанного ходатайства (в случае обжалования решения об отказе в государственной регистрации). Обжалование действия (бездействия) регистратора влечет за собой приостановление регистрационных отношений на срок до вынесения арбитражным судом решения по жалобе (споры об отказе в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности разрешаемым арбитражным судом)⁸.

Регистрационные отношения возникают в день представления документов, необходимых для регистрации прав, органом (учреждением) юстиции и завершаются в день внесения записи о сделке или праве в Единый государственный реестр – со дня внесения указанной записи сделка считается зарегистрированной, а правовые последствия – наступившими⁹.

Регистрационные отношения могут быть приостановлены регистратором прав:

- для выяснения обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной регистрации, на сроки и в случаях, определенных п. 1, 2 ст. 19 Федерального закона о регистрации прав на недвижимое имущество;

- по ходатайству правообладателя или уполномоченного им на то лица.

Регистрационные отношения могут быть приостановлены также на основании определения или решения суда. Заявитель либо иное заинтересованное лицо вправе обжаловать в суд, арбитражный суд.

Вместе с тем следует отметить, что в регистрационных правоотношениях регистрирующий орган наделен властными полномочиями, однако они носят не абсолютный характер, поскольку на исполнительные органы возлагаются определенные обязанности. Когда участники правоотношения наделяются субъективными правами и юридическими обязанностями это характеризует такое понятие как содержание правоотношений. При этом отметим следующее: субъективные права и юридические обязанности возникают в соответствии с нормами права, которые определяют круг и объем субъек-

тивных прав и обязанностей¹⁰. Если норма права предоставляет одному субъекту правоотношения определенное субъективное право, то на другого субъекта возлагает юридическую обязанность, которая соответствует субъективному праву и, наоборот, каждой юридической обязанности одного субъекта соответствует субъективное право другого субъекта.

Правоотношение — это средство конкретизации норм права. В правоотношении права и обязанности всегда конкретны, привязаны к конкретной ситуации, принадлежат конкретным, названным по имени субъектам.

Поэтому как в теории права, так и в теории административного права высказаны две точки зрения на понятие правоотношения. Эти две позиции выразили Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, которые отметили, что согласно одной из концепций для административно-правовых отношений характерны следующие признаки: 1) возникают в процессе государственного управления; 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (органа исполнительной власти); 3) являются отношениями власти-подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон.

Другая концепция административно-правовых отношений также состоит из трех пунктов: 1) возникают в сфере государственного управления; 2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании; 3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти-подчинения и отношения равноправия. Такой подход в рассмотрении административно-правовых отношений остался практически до наших дней¹¹.

Думается, что понятие административно-процессуального правоотношения определил еще в 1972 г. В.Д. Сорокин, который считал, что административно-процессуальные правоотношения следует рассматривать как такие регулируемые правом общественные отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях иными государственными органами и общественными организациями¹².

Выше дано общее определение понятия административно-процессуального правоотношения и после рассмотрения содержа-

ния административно-процессуальных правоотношений будет сделана попытка дать более развернутое определение административно-процессуального правоотношения.

Как отмечалось, содержание правоотношения составляют субъективные юридические права и обязанности. В регистрационном правоотношении субъективные права и юридические обязанности неразрывно связаны друг с другом. Содержание прав одного субъекта можно определить через обязанности другого субъекта. Поэтому субъективные права и юридические обязанности можно рассматривать с различных позиций. Можно анализировать права и обязанности через вид правоотношения. Совершенно очевидно, что права и обязанности общественных объединений и регистрирующего органа будут одни, а права и обязанности регистрирующего органа и индивидуального предпринимателя будут другими.

Субъективные права и юридические обязанности возникают в связи с государственной регистрацией определенных социальных благ, но характеризуются они определенными признаками.

Во-первых, они возникают в сфере государственного управления.

Во-вторых, регулируются специальными административно-процессуальными нормами, содержащимися в правовых актах, относящихся к данному виду правоотношений.

В-третьих, неизменным субъектом данного вида правоотношения является регистрирующий орган — орган исполнительной власти, обладающий властными полномочиями.

В-четвертых, субъективные права и юридические обязанности зависят от императивного характера государственной регистрации (обязательная или необязательная государственная регистрация).

В-пятых, не осуществление государственной регистрации не порождает субъективных прав и юридических обязанностей в сфере регистрационных отношений.

В-шестых, не осуществление государственной регистрации, в случаях предусмотренных законом влечет негативные правовые последствия, в том числе и привлечение к административной или уголовной ответственности.

В-седьмых, государственная регистрация является единственным доказательством зарегистрированного права.

Главным и основным субъективным правом заявителей является их право обратиться в орган исполнительной власти с

заявлением о государственной регистрации своего права на приобретение статуса юридического лица, индивидуального предпринимателя, создание политической партии, общественного объединения, религиозной и некоммерческой организаций и других организационно-правовых форм деятельности, предусмотренных законодательством. Это субъективное право граждан и юридических лиц вытекает из Конституции Российской Федерации и основывается на принципах сочетания добровольности и обязательности, равноправия, законности, справедливости и гласности. Эти субъективные права закреплены в ст.2 Федерального закона «О политических партиях», в ст.3 Федерального закона «Об общественных объединениях», в ст.2 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», в ст.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и др.

Следующим субъективным правом заявителей является юридическая возможность получить права юридического лица, если это касается общественных объединений, политических партий, некоммерческих организаций, религиозных организаций, а для других субъектов регистрационных отношений зарегистрировать свое право.

Третью группу субъективных прав заявителей составляет юридическая возможность предоставить установленные соответствующим законом необходимые документы в установленные сроки. Но это и право и обязанность.

Четвертая группа субъективных прав заявителей является возможность иметь флаги, эмблемы, вымпелы и другую символику.

Пятая группа субъективных прав заявителей связана с их правом получить свидетельство о государственной регистрации.

Это общие субъективные права предпринимателей, юридических лиц, общественных объединений и некоммерческих организаций, политических партий, граждан.

Специальные права участников регистрационных правоотношений определяются специальным законодательством о них.

Федеральным законом «Об общественных объединениях» в главе III «Права и обязанности общественных объединений» называются их субъективные права и юридические обязанности в целом как общественного объединения, а не только в сфере государственной регистрации. В ст.26 Федерального закона «О политических партиях» названной «Права политической партии» говорится о том, что политическая

партия может свободно распространять информацию о своей деятельности, создавать региональные и первичные отделения, проводить собрания, митинги и т.д. Очевидно, что эти права политической партии прямого отношения к регистрации не имеют.

Юридические обязанности участников регистрационного правоотношения (общественных объединений, политических партий, религиозных и некоммерческих организаций, собственников недвижимости, граждан Российской Федерации и иностранных граждан и лиц без гражданства) состоят из активных действий, предусмотренных федеральными законами о них, положениями Правительства Российской Федерации, инструкциями Росрегистрации.

Юридические обязанности в сфере регистрационного производства можно сгруппировать по видам.

1. Соблюдать законодательство Российской Федерации и нормы, предусмотренные Уставом, если он имеется, и учредительными документами.

2. Ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации о продолжении своей деятельности, объем сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц и другие виды реестров.

3. Представлять по запросам регистрирующего органа годовые и квартальные отчеты о своей деятельности, если речь идет о юридических лицах.

4. Допускать представителя регистрирующего органа на проводимые мероприятия, если речь касается юридических лиц.

5. Информировать регистрирующий орган об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц, без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования, если речь идет об общественных объединениях, о некоммерческих организациях и др.

6. Предоставлять в установленные сроки необходимые документы.

7. Размещать денежные средства на счетах кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации.

Полномочия и обязанности органов государственной регистрации закреплены как в федеральных законах, регулирующих регистрационное производство, так и в Положения о них¹³.

В соответствии с Положением о Федеральной регистрационной службе¹⁴ и Общим положением о территориальном ор-

гане Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. с изменениями внесенными Министерством юстиции РФ 5 мая 2006 г.¹⁵ Росрегистрация осуществляет сорок пять полномочий, а ее территориальные органы сорок четыре полномочия в сфере государственной регистрации. Основными из них являются: осуществление государственной регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними; принятие решения о государственной регистрации общественных объединений, отделений иностранных некоммерческих неправительственных объединений, политических партий и иных юридических лиц, религиозных организаций или об отказе в государственной регистрации.

Росрегистрация проводит экспертизу необходимых документов, открывает и управляет государственные нотариальные конторы и организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности, ведет единый государственный реестр саморегулируемых организаций и проводит проверки их деятельности, ведет реестр национально-культурных автономий и государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации, реестр адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации.

Обязанностями Росрегистрации и его территориальных органов являются: зарегистрировать соответствующее юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, либо гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или лицо без гражданства в сроки установленные федеральными законами; выдать свидетельство о государственной регистрации либо осуществить соответствующую запись, надпись, штамп, печать в случаях, предусмотренных законодательством.

Органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, несут ответственность за своевременное, полное и точное исполнение своих обязанностей, а также за полноту и подлинность предоставляемой информации о зарегистрированных правах, необоснованный отказ в государственной регистрации прав или уклонение от государственной регистрации прав.

Анализ федеральных законов и других нормативных правовых актов позволил нам выделить сорок три вида регистрационных правоотношений:

1) правоотношения, возникающие в связи

с государственной регистрацией общественных объединений;

2) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией религиозных организаций;

3) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией некоммерческих организаций;

4) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией политических партий;

5) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией муниципальных образований;

6) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией казачьих обществ;

7) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией иностранных граждан и лиц без гражданства;

8) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией дисквалифицированных лиц;

9) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией актов гражданского состояния;

10) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией индивидуальных предпринимателей;

11) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией крестьянских (фермерских) хозяйств;

12) правоотношения, возникающие в связи с государственной дактилоскопической регистрацией;

13) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией пищевых продуктов, материалов и изделий;

14) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией акционерных обществ;

15) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией садоводческих некоммерческих объединений;

16) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией дачных некоммерческих объединений;

17) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией товариществ собственников жилья;

18) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией эмиссии ценных бумаг;

19) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией пищевых добавок;

20) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией биоло-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

гически активных добавок к пище;

21) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ;

22) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права собственности на недвижимое имущество;

23) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией аренды недвижимого имущества;

24) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права на предприятие как имущественный комплекс;

25) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией возникновения, перехода, ограничения (обременения) или прекращения права на жилое или нежилое помещение в многоквартирных домах;

26) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права общей собственности на недвижимое имущество;

27) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права собственности на созданный объект недвижимости;

28) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией на объект незавершенного строительства;

29) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией договоров участия в долевом строительстве;

30) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией сервитутов;

31) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией ипотеки;

32) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией доверительного управления и опеки, связанные с недвижимым имуществом;

33) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией договора мены;

34) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права собственности на землю;

35) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права постоянного (бессрочного) пользования землей;

36) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права пожизненного наследуемого владения землей;

37) правоотношения, возникающие в свя-

зи с государственной регистрацией безвозмездного срочного пользования земельным участком;

38) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией граждан Российской Федерации;

39) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией профессиональных союзов (профсоюзов);

40) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права хозяйственного ведения;

41) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией права оперативного управления;

42) правоотношения, возникающие в связи с государственной регистрацией решения государственного органа об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд¹⁶.

Регистрационные отношения различаются в зависимости от правового положения правоустанавливающего нормативного правового акта:

– порядок государственной регистрации субъектов предпринимательства определяется Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

– государственная регистрация некоммерческих юридических лиц, созданных в организационно-правовой форме общественного объединения, устанавливается Федеральным законом «Об общественных объединениях» и другими федеральными законами.

Регистрационные отношения различаются по своему статусу и правовому положению участников отношения:

– субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность, подлежат обязательной государственной регистрации (императивный режим регистрационных отношений);

– осуществление субъектами предпринимательской деятельности без государственной регистрации в зависимости от общественно опасных последствий деяния квалифицируется в качестве административного проступка или как преступление;

– обязательная государственная регистрация общественных объединений предусмотрена только для политических партий; остальные организации – общественные объединения вправе осуществлять свою деятельность без государственной регистрации, в этом случае они не являются юридическими лицами (факультативный режим

регистрационных отношений)¹⁷.

Критериями классификации регистрационных правоотношений А.Б. Агапов называет три критерия: объект; правовое положение правоустанавливающего нормативного правового акта; статус и правовое положение участников отношения.

В общей теории права отмечается, что объектом правоотношения является то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности. Им могут быть материальные и нематериальные блага. К первым относятся различного рода предметы материального мира, могущие удовлетворить материальные потребности общества в целом, отдельного коллектива или его членов. Так, объектами права личной собственности могут быть жилой дом, обувь, одежда и т. д. Ко вторым относятся явления, способные удовлетворить различного рода культурные, общественные и иные нематериальные потребности и интересы субъектов права, например жизнь, здоровье, честь, достоинство, имя гражданина, неприкосновенность жилища, тайна переписки, авторство на произведения литературы, науки, искусства, сами произведения духовного творчества и т. д.

Объектом правоотношения может быть также результат действий обязанных лиц¹⁸.

В науке также отмечается, что нет единства взглядов по поводу того, является ли объект элементом любого правоотношения или могут быть правоотношения без объектов. Есть определенные основания для признания второй точки зрения. В качестве примера можно привести личные, супружеские, семейные отношения, отношения служебные, административные¹⁹.

В.Д. Сорокин в учебнике «Административно-процессуальное право» в Приложении к программе курса регистрационные правоотношения называет в такой последовательности:

- производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- производство по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- производство по государственной регистрации общественных объединений, в том числе политических партий;
- производство по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

С учетом изложенного представляется, что критерии классификации административно-процессуальных правоотношений является не то, на что оно направлено: либо это в конечном итоге регистрация материального объекта или регистрация нематериального блага.

Очевидно, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним относится к предметам материального мира, а государственная регистрация общественных объединений или религиозных организаций относится к нематериальным благам.

Таким образом, можно сформулировать понятие регистрационного правоотношения.

Регистрационные правоотношения – это регулируемые административно-процессуальным правом общественные отношения, участники которых, с одной стороны – юридическое или физическое лицо, с другой – регистрирующий государственный орган, складывающиеся в связи с реализацией субъективного права на материальные или нематериальные блага (объекты).

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004. С.452.

² Бельский К.С. Полицейское право. С. 692.

³ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972.

⁴ Там же. С. 95.

⁵ Там же. С. 99.

⁶ Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования. Саратов, 1980. С. 33.

⁷ Федеральный закон от 10 января 2006 г. « О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. 2006. 17 янв.

⁸ Агапов А.Б. Административное право: Учебник. М., 2006. С. 337.

⁹ Там же. С. 343.

¹⁰ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. С. 290.

¹¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. С. 107; Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 625; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Часть 1. Учебник. М., 1995. С. 58; Агапов А.Б. Административное право: Учебник. М., 2006. С. 37; Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 58; Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М., 2004. С. 90 и др.

¹² Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 103.

¹³ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. «Вопросы Федеральной регистрационной службы» // Собр. законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Правила ведения

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений // Собр. законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2585; О Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, Правилах хранения в единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов (сведений) и передачи их на постоянное хранение в государственные архивы, а также о внесении изменений и дополнений в постановление Правительства РФ от 19 июля 2002 г.: Постановление Правительства РФ от 16 октября 2003 г.; Приказ Министерства юстиции РФ от 5 мая 2006 г. «О внесении изменений в Приказ Министерства от 3 декабря 2004 г. «Об утверждении Общего положения о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации // Рос. газ. 2006. 6 мая; Приказ Министерства юстиции РФ от 3 декабря 2004 г. «Об утверждении Порядка назначения Министерством юстиции РФ главных государственных регистраторов» // Рос. газ. 2004.

15 декабря; Инструкция о ведении государственного реестра муниципальных образований: Утв. Приказом Министерства юстиции РФ 19 августа 2005 г. // Рос. газ. 2005. 1 сентября; Приказ Министерства юстиции РФ от 17 апреля 2006 г. «Об утверждении форм уведомления о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации... и выписки из реестра о неправительственных организациях» // Рос. газ. 2006. 25 апреля.

¹⁴ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. // Собр. законодательства РФ. 2004. № 11. С. 945.

¹⁵ Рос. газ. 2006. 6 мая.

¹⁶ Агапов А.Б. Административное право. С. 336.

¹⁷ Агапов А.Б. Указ. соч. С. 339.

¹⁸ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. С. 288–289.

¹⁹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 535.

О БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.В. Кривоус,

аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Конституция Российской Федерации и Европейская хартия местного самоуправления даровали населению право самостоятельно решать вопросы местного значения. В понимании людей, которые реализуют указанные нормы права, это означает, что можно решать конкретные вопросы жизнеобеспечения населения во временном, материальном, финансовом и других аспектах. Если учесть, что любой вопрос имеет свою цену, то приоритетным становится финансовый аспект.

Проблема наполняемости местных бюджетов стоит как никогда остро, особенно во вновь созданных муниципальных образованиях. Поэтому финансовое обеспечение муниципальных образований является одним из самых сложных вопросов реформы местного самоуправления. Несбалансированность местных бюджетов в течение ряда лет привела к ухудшению социально-экономического положения муниципальных образований, а также снижению уровня и качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ закрепил новые принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе касающиеся экономической основы местного самоуправления. Однако этих принципов было недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления. Для эффективной работы института местной публичной власти муниципалитеты должны быть обеспечены материальными и финансовыми средствами, необходимыми для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

В этой связи в Бюджетный кодекс должны быть внесены дополнения о полномочиях органов местного самоуправления муниципальных районов в бюджетной сфере такие, как:

1) установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам поселений;

2) определение целей и порядка предоставления объема субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

3) установление нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, подлежащих к зачислению в бюджеты муниципальных районов.

Необходимо отметить, что концепция изменений Бюджетного кодекса направлена на четкое разграничение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. А это значит, что расходные обязательства муниципального образования по вопросам местного значения будут устанавливаться органами местного самоуправления самостоятельно и исполняться за счет собственных доходов местных бюджетов.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, должны финансироваться не за счет собственных доходов местных бюджетов или дотаций из бюджетов вышестоящего уровня, частично покрывающих расходы местных бюджетов на осуществление указанных полномочий, а за счет субвенций, передаваемых в местные бюджеты соответственно из федерального и региональных бюджетов. Для этих целей в составе федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается образование федерального и региональных фондов компенсаций.

В Бюджетном кодексе существенно изменяется механизм предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов другого уровня бюджетной системы. В основе этого механизма заложен важный принцип, предусматривающий предоставление финансовой помощи местными бюджетами по объективным методикам и критериям, утверждаемым законами субъектов Российской Федерации в соответствии с

Бюджетным кодексом.

Использование в этих методиках показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований и распределение на их основе дотаций между местными бюджетами не допускаются.

И только в переходный период часть дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может распределяться с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов). Средства районных фондов финансовой поддержки поселений в переходный период могут полностью распределяться с использованием указанных показателей.

Применение данных положений необходимо в связи с тем, что в настоящее время не разработана система показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающих потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов.

Однако не следует полагать, что в настоящее время все финансовые проблемы муниципалитетов решены, и их экономическое положение существенно улучшится.

На реализацию муниципальной реформы неблагоприятно влияет недостаточность доходных источников местных бюджетов для обеспечения полного и качественного исполнения полномочий органов местного самоуправления.

В первую очередь это связано с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен Правительством Российской Федерации на уровне ниже их минимальных потребностей.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не могут стать определяющими в местных бюджетах. Доля поступлений от этих налогов составляет несколько процентов от общих доходов местных бюджетов.

Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов останутся отчисления от налога на доходы физических лиц, но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в ряде муниципальных образований, особенно с недоста-

точно развитой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и около 95 процентов муниципальных образований будут дотационными.

Второй причиной ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Это поддержка развития курортов местного значения, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и другие.

Реализация данных вопросов местного значения потребует дополнительных расходов местных бюджетов на их осуществление, что может привести к нарушению сбалансированности бюджетов муниципальных образований и ограничению возможности органов местного самоуправления по эффективному решению других вопросов местного значения.

Для обеспечения реальной сбалансированности местных бюджетов и стимулирования органов местного самоуправления по развитию налоговой базы на соответствующих территориях необходимо увеличить налоговые доходы местных бюджетов.

Реализация положений Федерального закона № 131 потребует серьезной и интенсивной работы органов местного самоуправления с целью принятия полного перечня нормативных правовых актов, определяющих порядок и условия реализации ими собственных налогово-бюджетных полномочий. В частности, органы местного самоуправления должны принять нормативные правовые акты:

- о порядке ведения реестров расходных обязательств муниципальных образований и другие муниципальные правовые акты;
- о порядке организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

В связи с этим одной из первоочередных задач для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является оказание методической помощи органам местного самоуправления, необходимой для формирования и исполнения местных бюджетов, а также организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

В заключение необходимо отметить, что без укрепления финансовой основы местного самоуправления, расширения налоговых и бюджетных полномочий органов местного самоуправления, невозможно добиться эффективности местного самоуправления. Сейчас самое главное, тщательно изучить все предложения по изменению Бюджетного и Налогового кодексов, чтобы не навредить

финансовой самостоятельности и благополучию муниципальных образований.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Э.Р. Курманов,

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Западно-Сибирского института финансов и права

Право граждан Российской Федерации на обращение в органы местного самоуправления, закреплено изначально в ст. 33 Конституции РФ¹. Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан, одной из организационно-правовых гарантий их охраны и участия, в том числе, и в решении вопросов местного значения.

Исследование данного вопроса является актуальным, поскольку до последнего времени, право на обращение не имело законодательного закрепления на уровне федерального закона.

Право на обращение входит в систему конституционных прав и свобод граждан и в этом смысле является органической составной частью правового статуса гражданина в Российской Федерации.

Право на обращение включает в себя два аспекта. Во-первых, обращения граждан представляют собой одну из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом смысле обращение должно носить коллективный характер (петиция), затрагивать местные проблемы. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств. В таком понимании это механизм исполнения социальных обязанностей публичной власти.

Нормативной основой реализации гражданами права на обращения в органы местного самоуправления является Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство и законы субъектов Федерации. К этому следует дополнить наличие и действие Указа Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»² как минимум до ноября 2006 года.

Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ в ст. 32 фактически перенял формулировку ст.26 одноименного Федерального закона №154 1995 года и при-

знает две формы обращений: индивидуальные и коллективные.

На федеральном уровне до последнего времени не давалось четкого определения содержания данных форм обращений.

Термин «обращение» носит собирательный характер. Упомянутый Указ Президиума Верховного Совета СССР перечисляет только виды обращений: предложения, заявления, жалобы, не раскрывая их содержания и не упоминая ходатайств. Действующее же законодательство субъектов Федерации включает в содержание понятия «обращение», как минимум, предложение, заявление, жалобу и ходатайство. Каждый вид имеет свою специфику и, следовательно, свой статус, который должен быть нормативно определен. Субъекты РФ пытаются в своих законах восполнить этот пробел.

Так, Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 03.12.2001 г. № 79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа» использует следующие формулировки:

1) обращение – изложенное в устной или письменной форме предложение, заявление, жалоба, ходатайство граждан;

2) предложение – вид обращения гражданина (группы граждан), направленного на улучшение организации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер жизни;

3) заявление – вид обращения гражданина (группы граждан) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, к их должностным лицам по вопросам реализации принадлежащих ему (ей) или другим гражданам конституционных прав, свобод и законных интересов;

4) жалоба – вид обращения гражданина по поводу восстановления его либо другого лица (лиц) прав, свобод и законных интересов, нарушенных действиями (бездействием) юридических и физических лиц;

5) ходатайство – официальная просьба гражданина, общественной организации или должностного лица в поддержку просьбы иного лица о признании за ним определенного статуса, прав и свобод⁴.

Право на обращение имеют не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства, общественные организации, например учреждения, организации, предприятия и их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов.

Однако, федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵ в части 3 статьи 1 указывает, что на порядок рассмотрения обращений иностранных граждан и лиц без гражданства могут влиять случаи, установленные международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Право на обращение может быть реализовано как в письменной, так и в устной форме. Правильный подход к устной жалобе обеспечивает максимальную быстроту и законность ее разрешения. По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться именно с устной жалобой, а должностному лицу порой целесообразно сразу же постараться дать на нее ответ. Таким образом, применение устных жалоб способствует сокращению сроков их рассмотрения, устраняет переписку и помогает более оперативно разрешить возникшие вопросы. Конечно, не всегда и не по всем вопросам целесообразно устное обращение. В таких случаях граждане могут подать письменную жалобу. И письменные, и устные жалобы имеют одинаковую силу, поэтому форма обращения не имеет юридического значения.

Вместе с тем, в любом случае поступившее обращение должно быть зарегистрировано, так как с этого момента начинает идти срок, в течение которого обращение должно быть рассмотрено.

Прием обращений предполагает определенную организацию этого процесса, состояние которого отражает способность местных структур своевременно и правильно реагировать на запросы и нужды граждан. Это подкреплено тем, что праву граждан на подачу обращений корреспондирует обязанность соответствующих местных органов и их должностных лиц принять их и рассмотреть в сроки, установленные в законе.

Предложения и заявления рассматриваются теми муниципальными органами или тем

должностным лицом муниципального органа, к непосредственному ведению которых относятся затрагиваемые в них вопросы.

Выборные и другие должностные лица местного самоуправления обязаны проводить личный прием граждан. Этот вопрос четко регламентируется в законах субъектов РФ. Например, в соответствии с Законом Самарской области от 24 июля 2001 г. «Об обращениях граждан в Самарской области» порядок и время личного приема граждан утверждаются руководителем или должностным лицом, которые несут ответственность за организацию приема и рассмотрение обращений граждан. Прием граждан проводится в установленные дни и часы, в удобное для них время. Информация о времени и месте проведения личных приемов, а также о лицах, их осуществляющих, должна быть помещена в доступном для обозрения месте в помещении соответствующего органа, предприятия, учреждения.

Должностные лица и руководители, к компетенции которых относится рассмотрение обращений граждан, обязаны на личном приеме фиксировать устные обращения граждан. По требованию гражданина ему должен быть направлен письменный ответ⁶.

Согласно Закону Саратовской области от 25 сентября 1996 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан в Саратовской области» муниципальные органы и должностные лица местного самоуправления при рассмотрении обращений граждан обязаны:

- тщательно разобраться в их существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса;
- принимать обоснованные решения по жалобам, заявлениям, предложениям, обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений;
- сообщать гражданам в письменной форме о решениях, принятых по жалобам, заявлениям, предложениям, а в случае их отклонения указывать мотивы, по просьбам граждан разъяснять порядок обжалования;
- систематически анализировать и обобщать жалобы, заявления и предложения, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и установления причин, порождающих нарушение прав и свобод граждан, изучения общественного мнения, совершенствова-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

ния работы органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций⁷.

Законами субъектов Федерации установлены следующие сроки рассмотрения обращений: обращения рассматриваются в срок до одного месяца со дня поступления в орган государственной власти или орган местного самоуправления, обязанные разрешить вопрос по существу.

Обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, рассматриваются в течение 15 дней. Окончанием срока рассмотрения считается дата направления письменного ответа или устного сообщения заявителю с изложением решения по обращению. В случаях проведения дополнительной проверки срок рассмотрения может быть продлен, но не более чем на один месяц⁸.

Точное определение в законодательстве различных сроков, касающихся работы с обращениями граждан, является важным фактором, оказывающим влияние на соответствующую структуру, заставляя последние своевременно разрешать отнесенные к их компетенции обращения. Соблюдение установленных сроков играет чрезвычайно важную роль, ибо затягивание может привести к непоправимым последствиям, делающим невозможным восстановление законных прав и интересов человека, а также причинить ему значительный ущерб.

Так, за нарушение должностными лицами органов местного самоуправления установленных сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления статьей 8 Закона ХМАО «Об административных правонарушениях» от 30.04.2003 г. №24-оз установлена административная ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от одного до пяти минимальных размеров оплаты труда⁹.

Принятие долгожданного федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации позволяет привести нормативную базу по обращениям граждан к единому знаменателю. Отсрочка вступления данного закона в действие позволит субъектам Федерации что-то изменить в своих законах, хотя в некоторых случаях они идут впереди федерального центра. Так, федеральный закон №59-ФЗ предусмотрел в ст. 2 право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, а в ст. 4, раскрывая

содержание заявления, предложения, жалобы оперирует категорией «гражданин» в единственном числе.

А вот закон ХМАО предусматривает: коллективное обращение – вид обращения двух и более граждан, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) либо путем сбора подписей; петиция - вид коллективного обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения законодательства автономного округа¹⁰. Как представляется данные формы (коллективные обращения, петиции, ходатайства) целесообразно закрепить и на федеральном уровне, а точнее ввести в текст статьи 4 Федерального закона №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 года.

Отсутствие упоминания на федеральном уровне таких терминов может сказаться отрицательно на регулировании данных вопросов.

Например, устав городского округа Сургут ХМАО-Югры, содержит ст. 23, которая так и называется: коллективные обращения (петиции) граждан.

Петицией является коллективное обращение граждан, под которым подписались не менее 500 зарегистрированных в городском округе избирателей, имеющее целью решение вопросов, указанных ниже.

Подписные листы для направления петиции составляются по форме, предусмотренной для сбора подписей в поддержку кандидата при проведении выборов. К петиции прилагается информация о лице, уполномоченном собранием граждан на оформление петиции (фамилия, имя, отчество, адрес местожительства, контактные телефоны), протокол соответствующего собрания граждан.

Коллективное обращение (петиция) может иметь своей целью: 1) внесение на рассмотрение Думы города или Главы города предложений о разрешении вопросов, касающихся интересов населения и относящихся к ведению Думы города, Главы города или Администрации города; 2) внесение предложения о назначении референдума городского округа; 3) вынесение на общегородскую конференцию жителей городского округа отчетов о работе Думы города, Главы города или Администрации города, докладов этих органов о состоянии природной

среды, перспективах развития городского округа, состоянии борьбы с преступностью и других важных вопросов общегородского значения; 4) внесение предложений в органы местного самоуправления городского округа о необходимости проведения общественных реформ; 5) внесение предложений об изменении (отмене) нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского округа.

Коллективные обращения (петиции) граждан подлежат рассмотрению соответственно Думой города, Главой города в порядке и сроки, предусмотренные действующим законодательством.

О результатах рассмотрения коллективного обращения (петиции) граждане, подавшие петицию, информируются в письменной форме через уполномоченное лицо¹¹.

Приведенная норма позволяет гражданам данного муниципального образования использовать данную форму обращений, причем в четко регламентированной форме. Хотя определение такой цели петиции, как необходимость проведения общественных реформ, представляет собой достаточно размытую формулировку, которая не позволит получить четкого ответа от органов и должностных лиц местного самоуправления, а в случае направления такой петиции, может быть получен такой же размытый ответ.

Примечательно мнение К.М. Тахтарева: «Петиция есть просьба. С петицией обращаются к власти, все равно, к парламенту или к так называемому главе государства, от доброй воли которого зависит, исполнить просьбу или не исполнить, считаться с поданной петицией или не считаться. Воля парламента или монарха, власть, которой по закону принадлежит инициатива в делах законодательства и управления может даже не обратить никакого внимания на поданную петицию, как будто бы ее вовсе и не существовало или, что делается очень часто, может положить ее под сукно»¹².

К сожалению, действующее нормативное регулирование петиций не во всех муниципальных образованиях соответствует желаемому¹³.

Несомненной новеллой федерального закона № 59 можно считать часть 3 статьи 7, которая устанавливает, что обращение, поступившее по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке, установленном данным федеральным законом¹⁴.

Однако данное положение вещей уже

практикуется на уровне местного самоуправления. Так, в «Общественную приемную» WEB-сайта администрации и Думы города Нижневартовска в 2004 году поступило 81 обращение¹⁵. А в 2005 году этим же способом воспользовалось уже вдвое больше граждан – 165 обращений¹⁶, что может свидетельствовать о росте популярности данной формы обращения. Причем ответы на обращения, поступившие в электронном виде, отправляются гражданам обычным способом, почтовой связью.

Подводя итог проведенному исследованию, следует отметить, что нормы федерального закона №59-ФЗ выглядели бы более оптимально, если учли ту практику законодательного регулирования, которая сложилась на уровне субъектов Федерации, в частности ХМАО-Югра, а также на уровне муниципальных образований.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 декабря.

² Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. Указов Президиума ВС СССР от 4 марта 1980 г. №1662-X, от 2 февраля 1988 г. №8422 - XI) // Ведомости ВС СССР. 1968. №17. Ст. 143; 1980. №11. Ст.192

³ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 15.02.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 06.10.2003, № 40, ст. 3822; 21.06.2004, №25, ст. 2484; 16.08.2004, №33, ст. 3368; 03.01.2005, №1 (часть 1), ст. 9; 03.01.2005, №1 (часть 1), ст. 12; 03.01.2005, №1 (часть 1), ст. 17; 03.01.2005, №1 (часть 1), ст. 25; 03.01.2005, №1 (часть 1), ст. 37; 25.04.2005, №17, ст. 1480; 04.07.2005, №27, ст. 2708; 25.07.2005, №30 (ч. 1), ст. 3104; 25.07.2005, №30 (ч. 1), ст. 3108; 17.10.2005, №42, ст. 4216; 02.01.2006, №1, ст. 9; 02.01.2006, №1, ст. 10; 02.01.2006, №1, ст. 17; 06.02.2006, №6, ст. 636; 20.02.2006, №8, ст. 852.

⁴ Закон ХМАО от 03.12.2001 №79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления ХМАО» // СЗ ХМАО, 17 декабря 2001 г., №11, ст. 1350.

⁵ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2006. 5 мая.

⁶ Закон Самарской области от 24.07. 2001 г. №52 - ГД «Об обращениях граждан в Самарской области» (с изм. и доп. от 02.11.2004г.) // СПС Консультант Плюс. Законодательство Самарской области.

⁷ Закон Саратовской области от 25.09.1996 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан в Саратовской

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

области» (с изм. и доп. от 29.07.2002г.) // СПС Консультант Плюс. Законодательство Саратовской области.

⁸ Закон ХМАО от 03.12.2001 №79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления ХМАО» // СЗ ХМАО, 17 декабря 2001 г., №11, ст. 1350.

⁹ Закон ХМАО от 30.04.2003 №24-оз (ред. от 11.01.2006) «Об административных правонарушениях» // СЗ ХМАО, 20 мая 2003 г., №4, ст. 458; 29 октября 2004 г., №10, ст. 1449; 31 октября 2005 г., №10, ст. 1096; 31 января 2006 г., №1, ст. 3.

¹⁰ Закон ХМАО от 03.12.2001 №79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления ХМАО» // СЗ ХМАО, 17 декабря 2001 г., №11, ст. 1350.

¹¹ Ст.23 Устава городского округа город Сургут ХМАО-Югры // Информационный бюллетень Думы и Администрации города Сургута, 28 февраля 2005 г., №2, часть II; Сургутская трибуна («Официально», вы-

пуск №2), №49 от 22.03.2005; Сургутские ведомости, № 12, от 28.03.2005.

¹² Тахтарев К.М. От представительства к народовластию. СПб., 1907, С. 175. Цит. по: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998. С. 10.

¹³ См. например: Устав города Нижневартовска (ред. от 20.06.2005) // Варта, №134 от 28.07.2005, №135 от 29.07.2005, №136 от 30.07.2005; Факт №43 от 28.12.2005; Устав муниципального образования город окружного значения Когалым (ред. от 23.06.2005) // Когалымский вестник, №32 от 12.08.2005. и др.

¹⁴ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2006. 5 мая.

¹⁵ Отчет о работе администрации города Нижневартовска за 2004 год // Варта №52 (3899). 2005г. 25 марта. С.5–6.

¹⁶ Отчет о работе администрации города Нижневартовска за 2005 год. // Варта №43 (4132). 2006г. 11 марта. С.13–15.

ФОРМЫ УСТРОЙСТВА НА ВОСПИТАНИЕ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ И СТРАН ЕВРОПЫ

Е.Н. Литвякова,

преподаватель кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

В п. 1 ст. 121 СК РФ называются основные, наиболее распространенные причины, по которым дети утрачивают родительские попечение. К ним относятся как объективные причины, например, смерть родителей, их болезнь, из-за которой они не могут осуществлять свое родительское попечение, так и субъективные, связанные с виновным поведением родителей (уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов). Функции по защите прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляют органы опеки и попечительства.

В соответствии со ст. 123 СК РФ при отсутствии возможности устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение), опеку (попечительство) или в приемную семью они подлежат передаче в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие аналогичные учреждения)¹.

При выборе формы устройства на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, должны учитываться их этническое происхождение, принадлежность к определенной религии и культуре, родной язык, возможность обеспечения преемственности в воспитании и образовании (п. 1 ст. 123 СК РФ). Кроме того, например, при передаче на усыновление и на воспитание в приемную семью, как правило, не допускается разъединение братьев и сестер, за исключением случаев, когда это отвечает их интересам.

Усыновление является одной из форм возможного устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей (п. 1 ст. 124 СК РФ). Указанная форма устройства детей на воспитание предпочтительнее других форм устройства детей на воспитание.

В отличие от законодательства некоторых иностранных государств, в Российской Федерации усыновление производится только в отношении несовершеннолетних детей. Данное возрастное ограничение объясняется целью усыновления - обеспечить ребенку семейное воспитание.

В законодательстве стран Европы в XIX веке существовал целый ряд условий, соблюдение которых было необходимо для установления усыновления. Условия о возрасте: абсолютное (требование к возрасту усыновителя), как правило, не менее 50 лет, и относительное (требование к разнице в возрасте с усыновляемым) - не менее 18 лет. Во многих странах имел место запрет усыновлять лицам, имеющим родных детей, но можно было усыновить нескольких лиц. Последнее правило действовало в Швейцарии, Италии. Усыновителю, состоящему в браке, необходимо было согласие другого супруга. Запрещено было усыновлять монахам, за исключением лиц белого духовенства, так как они не обречали себя на безбрачие. Запрещено было усыновлять нехристианином христианина и наоборот.

Наличие таких условий мотивировалось стремлением максимально гарантировать права членов семьи усыновителя, подражать природе и не нарушать установившиеся социальные и религиозные нормы.

Другие условия были призваны обеспечить интересы усыновляемого и гарантировать добрые намерения усыновителя. В Италии законодательство гласило, что усыновитель должен быть человеком честных правил. Во Франции усыновителем могло быть только лицо которое имеет попечение об усыновляемом минимум в течение шести лет так же воспользовалось такой услугой усыновляемого, которая доказала его преданность усыновителю. (В частности, если усыновляемый спас усыновителю жизнь.) В Швейцарии усыновление допускалось только в том случае если от усыновителя не ожидалось никаких невыгод для усыновляемого.

В ряде стран существовали нормы, требующие согласия усыновляемого на усыновление, а также ограничения минимального возраста усыновляемого с тем, чтобы он мог оценить собственную выгоду от усыновления. В Германии, Швейцарии ребенок старше 14 лет должен был дать согласие на усыновление. В Италии лицо не могло быть усыновлено ранее, чем в 18 лет, во Франции ранее, чем в 21 год. Кроме того, там для усыновления не-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

обходимо было согласие родителей, если они имелись у усыновляемого. Такие правила, с одной стороны, гарантировали права и интересы усыновляемых, с другой же – не позволяли усыновлять малолетних детей, особенно нуждающихся в семейной заботе².

В отличие от ранее действовавшего КоБС, предусматривающего административный порядок усыновления, СК РФ ввел судебный порядок. В соответствии со ст. 125 СК РФ усыновление производится судом в порядке особого производства по заявлению лица, желающего усыновить ребенка. Процедура усыновления регулируется ГПК РФ. Судебному разбирательству предшествует административная процедура, заключающаяся в подборе ребенка и усыновителей, сборе документов и проверке сведений, содержащихся в них, на предмет соответствия действительности.

В судебном заседании при рассмотрении заявления об усыновлении обязательно привлекается не только лицо, желающее усыновить ребенка, но также орган опеки и попечительства и прокурор. В соответствии с положениями гл. 29 ГПК РФ признается обязательным участие самого ребенка, достигшего возраста четырнадцати лет, а в необходимых случаях родителей, других заинтересованных лиц и самого ребенка в возрасте от десяти до четырнадцати лет. Усыновление подлежит государственной регистрации в книге записей актов гражданского состояния. Но такая регистрация не имеет правоустанавливающего значения, так как правовые последствия усыновления возникают не с момента государственной регистрации усыновления в органах загса, а с момента вступления в законную силу решения суда об усыновлении³.

Усыновленные дети и их потомство приравниваются по отношению к усыновителям к их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению.

Одновременно усыновленные дети утрачивают личные неимущественные и имущественные права и освобождаются от обязанностей по отношению к своим биологическим родителям (своим родственникам). Особые требования предъявляются законодательством к усыновителю.

В странах Европы существовал судебный порядок усыновления (Франция, Италия). Во Франции дела об усыновлении рассматривались в двух инстанциях – окружном и апелляционном суде. Несмотря на судебную форму

усыновления, оно рассматривалось как сделка, как определение воли участников усыновления – усыновляемого или его родителей, с одной стороны, и усыновителя – с другой. Судебное утверждение сделки необходимо было только для того, чтобы удостовериться, что все законные требования выполнены, и чтобы предупредить возможность появления незаконных усыновителей. В процессе было необходимо личное участие сторон. Судебные процессы проходили открыто. Во Франции и Италии суд мог без мотива отказать в ходатайстве об усыновлении, чтобы не компрометировать репутацию усыновителя. Усыновление влекло за собой определенные правовые последствия, которые подразделялись на публичные и частные.

Под публичными понимались последствия, затрагивающие общественный, государственный интерес. В первую очередь, переход к усыновленному прав состояния усыновителей. Частноправовые последствия усыновления заключались в установлении прав, аналогичных правам и обязанностям между родителями и детьми. Действие правовых последствий усыновления в Австрии и Германии распространялось и на потомство участников усыновления.

Во Франции и Италии, напротив, усыновление создавало правовые последствия только для его участников. Их можно разделить на неимущественные и имущественные. К первым относится право на имя. В большинстве стран Европы усыновляемый приобретал фамилию усыновителя. Другое право неимущественного характера – право на заключение брака между усыновителем и усыновленной. По германскому законодательству такой брак был запрещен. Среди имущественных прав и обязанностей основными являются право на содержание, право наследования, право на распоряжение имуществом. Все перечисленные права могли быть как односторонними (предоставляться только усыновляемому), так и взаимными.

Повсеместно усыновляемый приобретал право на получение содержания и воспитания. Кроме того, усыновленный сохранял правовую связь со своей семьей, то есть мог наследовать после кровных родственников и имел право на получение от них содержания. При этом не допускалось наследование одновременно после усыновителя и кровных родственников. Усыновленный должен был выбрать, после кого из них он наследует. Во Франции усыновляемый не приобретал правовой связи с родственниками усыновителя, но для усыновителя и усыновленного уста-

навливались взаимные обязанности по содержанию. Усыновитель также приобретал определенные права по отношению к усыновленному. Так, германское законодательство полностью переносило отцовскую власть на усыновителя⁴.

Приемная семья как форма устройства на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, является новеллой семейного законодательства Российской Федерации. Такая форма является «преемницей» детских домов семейного типа. Приемная семья как одна из форм устройства детей на воспитание регулируется СК РФ и постановлением Правительства РФ от 17 июня 1996 г. (ред. от 1 февраля 2005 г.) № 829 «О приемной семье», а также законами субъектов Федерации, принятых с целью реализации положений федерального законодательства с учетом местных особенностей⁵.

Отличительной чертой этой формы устройства на воспитание детей является то, что правовым основанием для образования приемной семьи является договор. Договор заключается между приемными родителями и органом опеки и попечительства. Дети, независимо от возраста, в заключении договора не участвуют. Договор заключается в простой письменной форме.

Заключению договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью предшествует обращение с письменным заявлением лиц, желающих взять детей на воспитание, и включение их в банк данных лиц, желающих принять детей на воспитание.

Требования, предъявляемые к приемным родителям, закреплены в СК РФ и в Положении о приемной семье (утв. постановлением Правительства РФ «О приемной семье»). При передаче ребенка на воспитание в приемную семью органы опеки и попечительства осуществляют проверку условий жизни приемных родителей и готовят заключение о возможности данным лицам быть приемными родителями.

В п. 1 ст. 152 СК РФ определены основные условия договора, к которым относятся условия содержания, воспитания и образования ребенка; права и обязанности приемных родителей; срок действия договора, а также основания и последствия прекращения договора.

При передаче ребенка в приемную семью принимается во внимание мнение ребенка, а если ребенок достиг возраста десяти лет, то его согласие является обязательным. В своих правах и обязанностях приемные родители приравниваются к опекунам (попечителям).

Помимо этого они имеют право на оплату их труда, связанного с воспитанием и содержанием приемных детей, а также право на льготы, предусмотренные для приемной семьи.

В Великобритании опека учреждается по решению суда в случаях, когда несовершеннолетний потерял родителей или они лишены родительской власти. С достижением совершеннолетия опека прекращается, за исключением случаев, когда совершеннолетнее лицо признано недееспособным вследствие душевной болезни.

Опекун призван осуществлять заботу о личности несовершеннолетнего, о его воспитании и образовании, управлять его имуществом и представлять интересы подопечного.

По законодательству Италии, если родители умерли или по иным причинам не могут осуществлять родительскую власть над детьми, претор по местонахождению центра интересов несовершеннолетнего назначает опекуна. Если опекун переезжает, то решением суда опека переносится по его новому месту жительства.

Судья по опекунским делам назначает опекуна, причем для нескольких братьев и сестер назначается, как правило, один опекун. Принимается во внимание мнение ребенка, достигшего 16-летнего возраста. В любом случае кандидат должен быть безупречного поведения, которое позволит надлежащим образом обучать и воспитывать ребенка. Перед тем как приступить к исполнению своих обязанностей, опекун приносит перед судьей присягу, обязуясь исполнять свои обязанности преданно и тщательно.

Опекунами не могут быть назначены лица, которые не вправе свободно распоряжаться собственным имуществом; лица, которых исключили из числа возможных опекунов родители ребенка; лица, у которых имеется спор в отношении имущества ребенка и который может нанести ущерб состоянию ребенка или существенной части его имущества, а также родственники этих лиц; лица, лишённые родительских прав; банкроты.

Опекун исполняет свои функции безвозмездно. Опекун, функции которого прекращаются, обязан в двухмесячный срок представить заключительный отчет о своей деятельности судье по опекунским делам.

В теории российского права усыновление определялось как «добровольное установление между усыновителем и усыновленным таких имущественных личных отношений, как существующих между родителями и детьми»⁶. Условия, необходимые для установления усыновления в России, определялось

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

гражданским законодательством и во многом были схожи с условиями, принятыми в законодательстве стран Европы. Требования к возрасту усыновителя устанавливалось в 30 лет, разница с усыновляемым - не менее 18 лет. Не ограничивался минимальный возраст усыновляемого. Разрешалось усыновлять и в том случае, если в семье уже был усыновленный. Запрещалось усыновлять монахам, обреченным по сану на безбрачие. Нехристианин не мог усыновить христианина и наоборот.

В России как и в странах Европы, государство стремилось обеспечить публичный интерес – сохранить за представителем высшего сословия его права состояния, а с другой стороны, исключало возможность усыновления для целей получения более высоко социального статуса. Таким образом, отношения, складывавшиеся между усыновителем и усыновляемым как в Российской империи, так и в странах Европы, при помощи института усыновления создавали отношения, схожие с семейными. В то же время между усыновленным и усыновителем не возникало отношений, полностью копирующих отношения родителей и детей, часто не прекращались правовые отношения между усыновляемыми и их кровными родственниками, имущественные права усыновленного отличались от имущественных прав родных детей. Кроме того, они сильно отличались в зависимости от общественного положения усыновителя и усыновленного. Сословная разница сильно проявлялась и в целях усыновления. Если для представителей высших слоев общества такая цель заключалась в сохранении фамилии, титула и герба, у представителей низших сословий это был способ пополнения

семьи рабочими руками. Но нельзя отрицать и естественных чувств привязанности и любви к детям, стремления создать полноценную семью.

Опека во всех рассматриваемых странах является важнейшим институтом семейного и гражданского права. Опекунами судом при участии органов опеки и попечительства назначаются физические лица – родственники, близкие к семье ребенка люди. В обязанности опекунов входит воспитание и образование опекаемых детей, управление их имуществом, представительство их интересов. В большинстве стран установлена подотчетность опекунов суду.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (принят ГД ФС РФ 8 декабря 1995 г.) (ред. от 28.12.2004) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

² Семейное право Российской Федерации и иностранных государств: основные институты / Под ред. В.В. Залеского. М., 2004.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ Кустова В.В. Усыновление в законодательстве стран Западной Европы и России XIX в. // Журнал Российского права. 2001. № 9.

⁵ Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье» (ред. от 01.02.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 31. Ст. 3721.

⁶ Кавелин К.Д. Очерк отношений, возникающих из семейного союза. СПб., 1886.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

С.В. Макаркин,

преподаватель Уральского института Государственной противопожарной службы МЧС России

Ежегодно на Земле возникает около 9–10 млн. пожаров, при которых погибает 75–85 тыс. человек, травмируется примерно 0,5–0,7 млн. человек¹ и уничтожаются колоссальные материальные и духовные ценности. Известный парадокс заключается в том, что большая часть человечества инициирует возникновение и реализацию пожарной опасности, а существенно меньшая его часть пытается отражать эти угрозы, противостоять опасности возникновения и развития пожаров, осуществляет действия по обеспечению пожарной безопасности, в том числе, по выполнению требований пожарной безопасности, затрачивая на это огромные трудовые, материальные и финансовые ресурсы.

Для принятия мер пожарной безопасности в Российской Федерации создана система обеспечения пожарной безопасности, представляющая собой совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами. Одним из основных элементов которой в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 21 декабря 1994 года «О пожарной безопасности»² являются органы местного самоуправления, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. К их основным функциям законодатель относит:

- нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности;
- создание пожарной охраны и организация ее деятельности;
- разработка и осуществление мер пожарной безопасности;
- реализация прав, обязанностей и ответственности в области пожарной безопасности;
- проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности;
- содействие деятельности добровольных пожарных и объединений пожарной охраны, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности;

- научно-техническое обеспечение пожарной безопасности;
- информационное обеспечение в области пожарной безопасности;
- осуществление государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности;
- производство пожарно-технической продукции;
- выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности;
- лицензирование деятельности и сертификация продукции и услуг в области пожарной безопасности;
- противопожарное страхование, установление налоговых льгот и осуществление иных мер социального и экономического стимулирования обеспечения пожарной безопасности;
- тушение пожаров и проведение связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ;
- учет пожаров и их последствий;
- установление особого противопожарного режима.

В целях реализации данных функций, в соответствии со статьей 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» органы местного самоуправления наделены полномочиями в области пожарной безопасности, к которым относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений.

В теории права существует позиция, что полномочия являются общими сферами деятельности того или иного органа, должностного лица. Их нельзя путать с функциями, поскольку функции – это наиболее общие виды деятельности³.

Наиболее важные полномочия органов местного самоуправления закреплены в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой, органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Полный перечень вопросов местного значения определяет Федеральный закон от 6 октября 2003 года

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, среди которых не последнее место занимает вопрос – обеспечение первичных мер пожарной безопасности, решаемый органами местного самоуправления таких муниципальных образований, как поселения и городские округа. Муниципальные районы в данном случае остаются в стороне от решения вопроса по обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

В Российской Федерации на сегодняшний день финансовое обеспечение мер первичной пожарной безопасности в границах муниципального образования, в том числе добровольной пожарной охраны, в соответствии с законодательством является расходным обязательством муниципального образования.

Думается, что в данном случае будет уместной ссылка на статью 17 указанного Закона, который устанавливает, что органы местного самоуправления поселений и городских округов вправе принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений и городских округов.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О пожарной безопасности» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)⁵ формой социально значимых работ, устанавливаемых органами местного самоуправления поселений и городских округов, является участие в добровольной пожарной охране, которая представляет собой форму участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности.

Чтобы воспользоваться указанным полномочием, органу местного самоуправления необходимо, чтобы оно было закреплено в уставе муниципального образования⁶. Надо обратить внимание, на то, что не по всем вопросам местного значения могут проводиться социально значимые работы. Другими словами, теперь только органы местного самоуправления могут привлекать добровольных пожарных к участию на добровольной основе в деятельности подразделений пожарной охраны по предупреждению и (или) тушению пожаров⁷.

Также органами местного самоуправления в соответствии со статьей 11.1 Федерального закона «О пожарной безопасности» на территории муниципальных образований создается муниципальная пожарная охрана. Цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охра-

ны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны определяются органами местного самоуправления.

Для проведения профилактических мероприятий, направленных на уменьшение количества числа пожаров в пределах муниципального образования органы местного самоуправления разрабатывают целевые социальные комплексные программы⁸.

В целях предупреждения возникновения и развития, снижения размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций и их ликвидации, в Российской Федерации создана и функционирует Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Координационным органом данной системы на местном уровне (в пределах территории муниципального образования), является комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления. Возглавляет комиссию руководитель органа местного самоуправления или его заместитель. Основными полномочиями комиссии являются:

а) разработка предложений по реализации единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;

б) координация деятельности органов управления и сил единой системы;

в) обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при решении вопросов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления и строительства жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, производственной и инженерной инфраструктуры, поврежденных и разрушенных в результате чрезвычайных ситуаций⁹.

В указанном аспекте уместно также рассмотреть деятельность органов местного самоуправления (муниципалитетов) в области пожарной безопасности за рубежом. В современных условиях муниципалитеты, как органы местного самоуправления, находятся в постоянном противоречии между декларативным самостоятельным и независимым, под свою ответственность, характером в решении вопросов местного значения и фактической административной подчиненностью

государственным властям, поскольку их деятельность регулируется и контролируется федеральным законодательным и исполнительным аппаратами. Вместе с тем как один из важных институтов демократии муниципалитеты незаменимы в развитом обществе, тем более что самоуправление на местах, как показывает практика, более эффективно, чем государственное.

В большинстве развитых стран Запада власти территориальных образований (как правило, городов, графств, сельских населенных пунктов, самоуправляющихся общин и т.д.) осуществляют деятельность в области пожарной безопасности в зависимости, прежде всего, от специфики государственного управления, административно-территориального устройства, политико-правовых традиций и концепций обеспечения пожарной безопасности.

Например, одним из фундаментальных положений конституционного права Германии является гарантия коммунального самоуправления. Статья 28 Основного Закона ФРГ четко провозглашает право самостоятельного регулирования всех дел местных общин при соблюдении надлежащей ответственности. Защита населения от пожаров и аварийных ситуаций является задачей местных общин, которую они должны решать самостоятельно. Это не исключает особой ответственности федеральных и земельных властей. Правовые вопросы, регулирующие их деятельность в области пожарной безопасности, изложены в законодательствах отдельных земель. В основном, содержание этих документов ограничивается организационными нормами. В рамках этих законодательств делом городов и общин является принятие необходимых мер по пожарной охране, государство лишь помогает финансировать противопожарные мероприятия.

Принципы организации пожарной охраны Японии закреплены в Законе об организации противопожарной защиты, принятом 7 марта 1948 г., который впоследствии неоднократно дополнялся и совершенствовался. Согласно данному закону пожарная охрана независима от полиции, а управление ею передано на местный уровень: «Города, поселки городского типа и деревни отвечают за обеспечение адекватной противопожарной защиты в пределах своих границ» (ст. 7 Закона). Следовательно, в Японии действует принцип муниципальной ответственности за обеспечение противопожарной защиты.

Губернаторы префектур обеспечивают финансирование работ, направленных на со-

вершенствование системы противопожарной защиты и координацию деятельности муниципалитетов. Кроме того, им предоставлено право оказывать необходимую помощь мэрам муниципалитетов и руководителям пожарных подразделений. Часть средств выделяется центральным правительством. Эти субсидии, как правило, используются для приобретения пожарных, аварийно-спасательных и санитарных автомобилей, специального оборудования и вооружения, на строительство депо. Но большую часть затрат на обеспечение пожарной безопасности в пределах соответствующих границ несут муниципалитеты.

Многие зарубежные исследователи отмечают стремление центральных органов государственного управления возложить большую ответственность за обеспечение пожарной безопасности на местные власти, а также на самих граждан.

Так, в соответствии со ст. 2 Закона Украины «О пожарной безопасности» от 17 декабря 1993 года (с изменениями от 18 ноября 1997 года)¹⁰ обеспечение пожарной безопасности является составной частью производственной и иной деятельности должностных лиц, работников предприятий, учреждений, организаций и предпринимателей. Это должно быть отражено в трудовых договорах (контрактах) и уставах предприятий, учреждений и организаций.

Обеспечение пожарной безопасности предприятий, учреждений и организаций возлагается на их руководителей и уполномоченных ими лиц, если иное не предусмотрено соответствующим договором.

Обеспечение пожарной безопасности в жилых помещениях государственного, общественного жилищного фонда, фонда жилищно-строительных кооперативов возлагается на квартиронанимателей и собственников, а в жилых домах частного жилищного фонда и других сооружениях, на дачах и садовых участках – на их собственников или нанимателей, если это обусловлено договором найма.

Тем самым законодательство Украины в большей степени привлекает само население к обеспечению пожарной безопасности в государстве.

Также Закон определяет, что местные органы государственной исполнительной власти, органы местного и регионального самоуправления, жилищные учреждения и организации обязаны по месту жительства организовывать обучение населения правилам пожарной безопасности в быту и общественных местах.

При децентрализации структуры управления пожарной охраной и передаче на му-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

ниципальный уровень полномочий в сфере организации противопожарной защиты, весь груз ответственности и финансовые расходы ложатся на местные органы власти. Но возможности местного бюджета зачастую очень скромны, особенно в небольших муниципальных образованиях. При этом если происходит резкое сокращение федеральных субсидий, как, например, в США при администрации президента Р. Рейгана, правительства штатов и органы местной власти вынуждены были увеличивать налоговые ставки, вводить новые налоги и сдерживать или сокращать расходы, в том числе и на пожарную охрану. Естественным следствием этого является уменьшение объема и ухудшение качества услуг, предоставляемых противопожарной службой населению.

Рассмотрев деятельность органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности, можно сделать вывод:

– пожары – забота органов местного самоуправления и пожарная служба именно у них должна искать поддержки, а не полагаться на федеральные власти; предотвращение пожаров и борьба с ними – компетенция местных органов власти;

– федеральные органы через административный орган управления должны концентрировать свою деятельность на исследованиях, сборе данных и распространении информации;

– сильной противопожарной службе необходимы компетентное управление и система поощрений, что должно являться полномочием глав администраций муниципальных образований;

– главы администраций и выборные ответственные лица должны нести максимальную ответственность за пожарную безопасность, включая и своевременную помощь пострадавшим при пожарах жителям и пожарным;

– глава администрации муниципального образования и другие должностные лица несут юридическую ответственность за общественную (пожарную) безопасность;

– без решения этих и других вопросов невозможно иметь сильную противопожарную службу и обеспечить пожарную безопасность муниципального образования.

¹ Брушлинский Н.Н., Соколов С.В., Вагнер П. И др. Мировая пожарная статистика. – М., 2005.

² СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. ст. 3649; 1995, № 35, ст. 3503; 1996, № 17, ст. 1911; 1998, № 4, ст. 430; 2000, № 46, ст. 4537; 2001, № 1 (ч. I), ст. 2; 2002, № 30, ст. 3033; 2004, № 35, ст. 3607.

³ Более подробно об этом см.: Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. Свердловск, 1988. С. 50-96.

⁴ Рос. газ. 2003. 8 окт.; Рос. газ. 2004. 30 дек.

⁵ СЗ РФ, 30 августа 2004, № 35, ст. 3607.

⁶ См. например: пункт 2 статьи 10 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» // Вестник Екатеринбургской городской думы. 2005. № 5.

⁷ Воробьев Ю.Л. Реформа набирает силу // Пожарное дело. – 2005. № 1. – С.4.

⁸ См. например: Целевая социально комплексная программа «Защита населения и территории муниципального образования «город Екатеринбург» от пожаров, аварий, катастроф, стихийных бедствий и совершенствование гражданской обороны на 2003-2007 гг.» // Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 дек. 2002 г. (в ред. решений Екатеринбургской городской Думы от 25 ноября 2003 г., от 7 июня 2004 г., от 25 января 2005г. и от 28 марта 2006 г.).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. 27.05.2005) // СЗ РФ. 2004. 12 янв. № 2. Ст. 121.

¹⁰ Ведомости Верховной Рады Украины. 1994. № 5. Ст. 21.

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.А. Маркин,

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и социального обеспечения ЮУрГУ

В 90-х годах XX-го столетия законодатель стал распространять административную ответственность не только на физических, но и на юридических лиц¹. В настоящее время административная ответственность коллективных субъектов все более распространяется в действующем законодательстве России, и область охраны трудовых прав граждан не осталась без внимания. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) установил административную ответственность юридических лиц в сфере охраны трудового законодательства.

Согласно ст. 2.10 КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

КоАП РФ предусмотрел административную ответственность юридических лиц за совершение многих административных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (в частности, ст. ст. 5.27 – 5.33, 5.44).

При формулировании коллективного субъекта административной ответственности в указанных статьях использован термин «работодатель».

В.Н. Скобелкин справедливо отмечал: «В нормативных актах, да и в литературе термину «работодатель» придается разное значение... в одних случаях – это сторона трудового договора, в других – собственник предприятия, в третьих – орган управления предприятием или отдельное должностное лицо»². Буквально это понятие может означать «дающий работу». Однако в отличие от работника, который становится таковым уже после заключения трудового договора, работодателем можно назвать организацию, которая после государственной регистрации предлагает работу, ведет переговоры по поводу приема на работу, имеет обязательства по поводу заключения трудовых

договоров с отдельными категориями лиц (например, с инвалидами в пределах установленных квот). То есть организация еще до вступления в трудовые отношения с потенциальными работниками уже имеет статус работодателя³.

Такая позиция не вполне соответствует легальным определениям исследуемого понятия, закрепляемым в целом ряде современных нормативных актов.

Например, Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) предусматривает, что работодатель – это физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником; Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁴ работодателем именуется организацию (юридическое лицо), представляемую ее руководителем (администрацией), либо физическое лицо, с которым работник состоит в трудовых отношениях.

Кроме того, в соответствии со ст. 20 ТК РФ в случаях, установленных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры. При этом права и обязанности работодателя в трудовых отношениях осуществляются: физическим лицом, являющимся работодателем; органами управления юридического лица (организации) или уполномоченными ими лицами в порядке, установленном законами, иными нормативными правовыми актами, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами.

Как видно, законодатель определил, что в случаях, установленных федеральным законом, в качестве работодателя может выступать и иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры. Иными словами, наличие работодательской правосубъектности не обусловлено исключительно признанием организации юридическим лицом.

Так, создаваемые гражданами общественные объединения могут функционировать

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁵) и это не лишает их права выступать в качестве работодателей⁶.

Согласно ч. 2 ст. 23 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) глава крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляющего деятельность без образования юридического лица, признается предпринимателем с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства.

Однако если индивидуальный предприниматель отвечает по обязательствам, вытекающим, в том числе из трудового договора, всем принадлежащим ему имуществом, то по обязательствам, вытекающим из соглашений, подписанным главой крестьянского (фермерского) хозяйства, отвечает не лично его глава, а само хозяйство.

Согласно ст. 257 ГК РФ имущество крестьянского (фермерского) хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности, если законом или договором между ними не установлено иное. В совместной собственности членов крестьянского (фермерского) хозяйства находятся предоставленный в собственность этому хозяйству или приобретенный земельный участок, насаждения, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная и иная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и другое имущество, приобретенное для хозяйства на общие средства его членов.

Плоды, продукция и доходы, полученные в результате деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, являются общим имуществом членов этого хозяйства.

Разумеется, правовое регулирование отношений лиц, заключивших трудовые договоры с крестьянским (фермерским) хозяйством, весьма специфично. Однако эта специфика, вытекающая из особенностей работодателя, а также характера и условий труда в различных отраслях сельского хозяйства, пока не получила соответствующего закрепления в законодательстве.

Кроме того, некоторые ученые указывают, что работодателем может являться филиал или представительство юридического лица⁷. Согласно ст. 55 ГК РФ представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом, создав-

шим их юридическим лицом, и действуют на основании утвержденных им положений. Вместе с тем, нельзя утверждать, что филиал (представительство) юридического лица всегда не обладает трудовой правосубъектностью. Если юридическое лицо сочтет возможным предоставить весь комплекс работодательских полномочий обособленному подразделению, оно должно будет указать об этом в положении о филиале (представительстве). Такое указание будет юридическим фактом, при наличии которого возникает правосубъектность у обособленного подразделения. В то же время, если головная организация не предоставит учрежденному филиалу (представительству) права работодателя, обособленное подразделение будет лишь представителем в трудовых правоотношениях, возникающих между работодателем – юридическим лицом и работником.

Анализ ст. 20 ТК РФ («...при этом права и обязанности работодателя в трудовых отношениях осуществляются: ... органами управления юридического лица (организации) или уполномоченными ими лицами в порядке, установленном ... учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами») убеждает в необходимости согласиться с вышеуказанным примером работодателя.

Н.М. Исаева, комментируя статью 5.34 КоАП РФ, указывает, что «если руководитель филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения организации наделен правом приема и увольнения работников соответствующего подразделения, он также может быть субъектом ответственности по данной статье»⁸.

Ученые в области трудового права также едины во мнении, что «иными субъектами, наделенными правом заключать трудовые договоры», о которых идет речь в ст. 20 ТК РФ, при одновременном наличии ряда условий являются филиалы и представительства юридического лица⁹.

Вышеприведенные примеры свидетельствуют, что ответственность организаций, не имеющих статуса юридического лица, еще не получила достаточного законодательного регулирования.

Вместе с тем, вышеуказанные случаи все же являются исключением из правила. В подавляющем большинстве случаев коллективным субъектом административной ответственности является именно организация, обладающая статусом юридического лица.

Достаточно часто в литературе, а также в

локальных правовых актов различных организаций в качестве стороны трудового правоотношения используется термин «администрация»¹⁰. Однако абсолютно справедливым представляется мнение тех ученых (Лушникова М.В., Драчук М.А. и др.), кто ставит под сомнение существование такого субъекта трудового права, как администрация. М.В. Лушникова прямо утверждает, что «никакого единого субъекта-администрации с самостоятельной трудовой правосубъектностью не существует»¹¹. М.А. Драчук полагает, что администрация, «в конечном счете, является простой совокупностью отдельно взятых должностных лиц, в силу особенностей своей трудовой функции представляющих интересы работодателя»¹².

Действительно, трудно назвать такую норму трудового права, которая была бы адресована всем должностным лицам администрации одновременно. Поэтому права И.О. Снигирева, утверждающая, что должностные лица администрации как совокупность работников, наделенных властными полномочиями по управлению трудом от имени работодателя, имеют соответствующие права и обязанности, реализация которых является трудовой функцией каждого из лиц, входящих в администрацию, их трудовыми правами и обязанностями¹³.

Поэтому юридически более правильными представляются локальные акты тех предприятий, которые в качестве правоприменителей называют директора, его заместителей, руководителей структурных подразделений и других руководящих работников¹⁴.

С определением вины юридических лиц, посягающих на трудовые права граждан, не все обстоит так же просто, как с определением вины физических лиц.

Вопросы вины организаций имеют большой резонанс в юридической литературе. При этом необходимо учесть, что применительно к административной ответственности коллективных образований теория виновной ответственности используется совсем недавно и не в полном объеме.

В теории права вина организации (юридического лица) всегда рассматривалась как принятие либо непринятие всех необходимых и возможных мер для предотвращения нарушения установленных правил, либо смягчения его неблагоприятных последствий¹⁵.

С точки зрения Б.С. Антимонова, юридическое лицо — это организация людей, и поэтому вина юридического лица всегда вина людей и ничем иным быть не может¹⁶.

Аналогичным образом решает вопрос В.Г. Смирнов, когда отмечает, что по своему содержанию вина организации (юридического лица) ничем не отличается от вины конкретного работника, а значит, вина последнего и есть вина юридического лица¹⁷. Схожую позицию занимают Н.С. Малейн и другие ученые¹⁸.

И.Н. Петров утверждает, что под виной юридического лица понимается вина его органа, поскольку именно им выражается воля юридического лица¹⁹. «Такой подход, как представляется, упрощает сложность процессов формирования воли в коллективных образованиях и не учитывает того»²⁰, что «организация — это не сумма индивидов, а формирование, отличающееся принципиально новыми свойствами»²¹.

Если давать определение воли организации (юридического лица), то его невозможно соотносить с сознанием юридического лица, так как это лицо не является одушевленным и такого понятия в данном контексте не может существовать²², но с другой стороны, оно напрямую зависит от сознания, воли и действий тех должностных лиц (сотрудников), которые руководят и работают в организации.

Существуют и другие взгляды на понимание вины организации. Так, Г.К. Матвеев, В.А. Ойгензихт рассматривали вину как коллективное, общее психическое отношение²³, а Б.И. Пугинский полагает, что вина организации существует как неподдающаяся восприятию категория, которая может существовать в объективно выраженных материальных последствиях противоправного поведения коллективного образования²⁴.

Представляется, что особое внимание в науке административного права заслуживает определение вины организации (юридического лица) в комплексном понимании, которое включает в себя объективный и субъективный подходы.

Вина организации как коллективного субъекта административного правонарушения с объективной точки зрения может выражаться в характере конкретных деяний, нарушающих установленные правила (с позиции государственных органов, назначающих административное наказание), а с субъективной — в психологическом отношении коллектива, администрации, должностных лиц к такому деянию и его последствиям²⁵.

Названные элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава.

До принятия КоАП РФ в законодательстве принцип виновной административной ответственности организаций (юридических лиц) не всегда учитывался. Д.Н. Бахрах в данной ситуации считал, что «организации в таких случаях несут ответственность за то, что правило нарушено, за то, что произошло. Это называется объективным вменением. От ответственности за неисполнение обязанности в таких случаях освобождает только действие непреодолимой силы»²⁶.

Думается, что установление административной ответственности юридических лиц без вины, по меньшей мере, некорректно.

Существенным поворотом в разрешении проблемы вины юридического лица стало принятие 30 декабря 2001 года КоАП РФ, где в п.2 ст.2.1 регламентируется критерий виновности юридического лица в совершении административного правонарушения. Так, юридическое лицо признается виновным, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Однако данная правовая новелла не снимает всех противоречий и не ставит точку в дискуссии относительно природы, правомерности и целесообразности административной ответственности юридических лиц.

КоАП РФ уходит от положения о преюдициальном значении доказанности вины конкретных должностных лиц организаций. «Формулирование критериев вины юридических лиц в КоАП РФ происходит вне зависимости от установления вины в каждом данном административном правонарушении соответствующих руководителей, иных представителей и работников организации»²⁷. Это объясняется недостаточной научной проработанностью этого правового института.

Как видится, законодатель, особо не вдаваясь в тонкости психологического понимания вины, считает возможным дистанцироваться от полного разрешения данной проблемы.

Вместе с тем, трудно не говорить при разборе вины юридического лица в нарушении трудовых прав граждан об отношении к противоправному деянию конкретного должностного лица, руководителя, в результате действий которого, по сути, юридическое лицо и не приняло всех зависящих от

него мер по соблюдению трудового законодательства. Следует учитывать, что в случае применения к юридическому лицу наказания в виде административного штрафа могут существенно пострадать интересы участников и акционеров общества, которые не имеют отношения к совершенному руководителем правонарушению. Более того, так как административные санкции могут серьезно подорвать финансовую стабильность небольшой организации, последствия проступка руководителя могут отразиться и на рядовых работников организации, выразившись, например, в задержке заработной платы, иных неблагоприятных последствиях.

В такой ситуации представляется недопустимым формализованный подход законодателя к проблеме определения вины юридического лица.

Во-первых, следует обратить внимание на использованную законодателем конструкцию: «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения». Это не то же самое, что «лицо является виновным», а именно «признается виновным» исходя из содержания позитивной нормы права, которая всегда выражает точку зрения законодателя на то, каким должно быть правовое регулирование в данный момент развития общественных отношений.

Во-вторых, что означает установление того, что у юридического лица «имелась возможность для соблюдения норм и правил...»? На практике для этого достаточно доказать отсутствие форс-мажорных обстоятельств. Это обусловлено тем, что если не было действия непреодолимой силы, у юридического лица всегда имеется возможность принятия всех зависящих от него мер по соблюдению указанных норм и правил.

В-третьих, законодатель вовсе не обязывает орган административной юрисдикции выяснять то, чем вызвано нарушение трудового законодательства. Стало ли это следствием небрежности, неосторожности либо является результатом преднамеренных, умышленных действий? А ведь именно неосторожность либо умысел и являются собственно формами вины.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод о том, что установление вины юридического лица сведено законодателем к простой формальности, по сути – к объективному вменению.

Действительно, следует признать, что в отношении юридических лиц в понятие вины должно вкладываться иное содержа-

ние, чем к физическим лицам. Выяснение характера вины юридического лица через призму умысла и неосторожности является беспредметным²⁸. Такие формы, как умысел, неосторожность – это качества человека (его умственная, психическая деятельность), а не имущественного комплекса, хозяйствующего субъекта, коим является юридическое лицо.

В связи с чем, представляется, что более точно формы вины юридического лица можно выразить через слова «преднамеренно», «непреднамеренно» в контексте действий (бездействий) должностных лиц конкретного юридического лица²⁹.

Говоря о коллективных субъектах административной ответственности за нарушение трудового законодательства, нельзя не отметить существующее явное противоречие между КоАП РФ и ТК РФ.

Статьи 54, 55 ТК РФ предусматривают, что любая из сторон коллективного договора, соглашения, виновная в уклонении от участия в коллективных переговорах по заключению, изменению коллективного договора, соглашения, или виновная в непредоставлении информации, необходимой для ведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения, или в нарушении или невыполнении обязательств, предусмотренных коллективным договором, соглашением несет ответственность в виде штрафа в размере и порядке, которые установлены федеральным законом.

Вместе с тем, вышеуказанные нормы носят декларативный характер и не подкреплены соответствующими административно-деликтными нормами.

На первый взгляд идея равенства сторон при установлении ответственности представляется вполне привлекательной³⁰. Однако на практике данные нормы не применяются. К административной ответственности в соответствии со ст. 5.27 – 5.31 КоАП РФ могут быть привлечены только работодатели и лица, их представляющие.

Решение, принятое законодателем в КоАП РФ, представляется более правильным.

Во-первых, сама идея об ответственности работников за уклонение от участия в коллективных переговорах выглядит весьма неубедительно. У работников нет и не может быть причин уклоняться от коллективных переговоров, особенно если уже есть коллективный договор, который сохраняет свое действие до заключения нового. В международной практике нормы об ответственности

работодателя носят, скорее, гарантийный характер, стимулируя работодателей к вступлению в коллективные переговоры, когда инициатива таких переговоров исходит от работников³¹.

Во-вторых, при решении вопроса об ответственности работников за невыполнение или нарушение коллективного договора, соглашения необходимо решить вопрос о том, о каких обязательствах работников может идти речь в данном случае. Как показывает практика, обязательства по коллективному договору принимает на себя преимущественно работодатель³². Единственное обязательство, принимаемое на себя работниками, это условие об отказе от проведения забастовки по тем вопросам, которые разрешены в коллективном договоре и выполняются работодателем. Но и здесь нормы об ответственности работников и их представителей играют лишь вспомогательную роль. Проведение подобной забастовки приведет к ее признанию в судебном порядке незаконной, а следовательно, виновные работники могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности.

В-третьих, нельзя забывать о социальной роли трудового права, как права защиты более слабой стороны в трудовых отношениях – работника. Стороны социального партнерства равны в правоспособности – как работники, так и работодатели имеют право инициировать коллективные переговоры. Однако в субъективных правах и обязанностях, возникающих при заключении (изменении, дополнении) конкретного коллективного договора (соглашения), отношения между работниками и их представителями и работодателем становятся отношениями не только юридического, но фактического неравенства, и представители работников, равно как и сами работники должны быть защищены от произвола работодателя, который, безусловно, является «хозяйном положением»³³.

В связи с изложенным, представляется целесообразным исключить из ТК РФ нормы-декларации об ответственности сторон социального партнерства и внести нормы об ответственности работодателей, имеющие конкретную охранительную направленность.

¹ В отечественном административном законодательстве ранее существовала ответственность организаций, но в начале 60-х годов XX-го столетия от нее фактически отказались.

- ² Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. М., 1999. С.203.
- ³ Минеев Ю.В. Понятие работодателя как субъекта ответственности по трудовому праву // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. Ч.5 / Под. ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2000. С.235–236.
- ⁴ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
- ⁵ Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
- ⁶ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (Коршунов Ю.Н., Коршунова Т.Ю., Кучма М.И., Шеломов Б.А.). М., 2002. С.37.
- ⁷ Жильцов М.А. Правосубъектность организации как работодателя. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С.154–155.
- ⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С.116.
- ⁹ Бойченко Т.А. Правовой статус работодателя. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.101; Комментарий к Трудовому кодексу РФ / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2003. С.41; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (Коршунов Ю.Н., Коршунова Т.Ю., Кучма М.И., Шеломов Б.А.). М., 2002. С.38.
- ¹⁰ Бодункова С.А. Санкции норм российского трудового права. Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С.139–140.
- ¹¹ Лушников М.В. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнерства (социально-правовое исследование). Ярославль, 1997. С.80.
- ¹² Драчук М.А. Субъекты трудового права. Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С.41.
- ¹³ Снигирева И.О. Статус субъектов трудового права: стабильность и динамика // Российское трудовое право на рубеже тысячелетий: Всероссийская научная конференция. Часть 1 / Сборник материалов под ред. Е.Б. Хохлова, В.В. Коробченко. СПб., 2001. С.117.
- ¹⁴ Следует отметить, что данная позиция не является общепризнанной, некоторые отечественные ученые признают администрацию субъектом трудового правоотношения на стороне юридического лица. Подробнее см.: Михайленко Н.Т. Трудовая дисциплина: теория и практика. Фрунзе, 1987. С.76–77; Смирнов О.В. Государственное производственное предприятие как субъект трудового права // Советское государство и право. 1971. № 2.
- ¹⁵ Магвеев Г.К. Психологический аспект вины юридических лиц // Советское государство и право. 1978. № 8.
- ¹⁶ Антимонов Б.С. Основания договорной ответственности социальных организаций. М., 1962. С.76.
- ¹⁷ Смирнов В.Т. Основания деликтной ответственности юридического лица // Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962. С.274.
- ¹⁸ Маленин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. М., 1968. С.41; Савичев В.Г. Предприятие и правовые санкции. М., 1981. С.23.
- ¹⁹ Петров И.Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С.115.
- ²⁰ Дымченко В.И. Административная ответственность организаций. Дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982. С.63.
- ²¹ Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10.
- ²² Сознание это человеческая способность к воспроизведению действительности мышления; психологическая деятельность, как отражение действительности (См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998. С.744).
- ²³ Магвеев Г.К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Советское государство и право. 1978. № 8; Ойгензихт В.А. Воля и вина в гражданском праве // Советское государство и право. 1982. № 4.
- ²⁴ Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10.
- ²⁵ Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С.12.
- ²⁶ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С.31.
- ²⁷ Назаров И.В. Административная ответственность организаций (юридических лиц). Дисс. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2002. С.162.
- ²⁸ Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб, 2003. С.298.
- ²⁹ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений. Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2002. С.103.
- ³⁰ Викторов И.С., Жирова Ж.В. предлагают предусмотреть административную ответственность по ст. 5.28 5.33 КоАП РФ не только работодателей или лиц, их представляющих, но и лиц, представляющих работников (См.: Викторов И.С., Жирова Ж.В. Административная ответственность за нарушения законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 6).
- ³¹ Коршунова Т.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: проблемы совершенствования законодательства // Трудовое право. 2004. № 3.
- ³² Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. М., 1999. С.31.
- ³³ Кисилев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М., 2001. С.14.

О ПРАКТИКЕ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Е.М. Медведева

Основным нормативным актом, устанавливающим на территории Российской Федерации правила охраны и защиты прав потребителей, является Закон РФ от 07.02.1992. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (с изменениями от 02.06.1993г., 09.01.1996г., 17.12.1999г., 30.12.2001г., 22.08., 02.11., 21.12.2004г.)¹, далее – Закон.

Необходимость принятия специального закона, направленного на защиту интересов практически всего населения вызывалась тем, что все действовавшее ранее законодательство основывалось на приоритете интересов изготовителя и продавца, являвшихся государственными организациями, а немногочисленные законодательные нормы, которые имелись в области охраны интересов потребителя, были заблокированы ведомственными нормативными актами и практически не действовали.

Начало перестройки нашего общества, ориентация экономики на нужды человека, естественно, требовали максимального расширения прав потребителей и главное, закрепления мер, обеспечивающих реальное их осуществление на законодательном уровне.

Значение Закона – усиление социальных гарантий гражданина и, кроме того, верно отмечает Я.Е. Парций, Закон объективно повышает ответственность производителей, продавцов и исполнителей за качество своей работы, что в условиях отсутствия развитой конкуренции будет способствовать повышению качества продукции и услуг, социально-экономическому развитию страны².

Закон регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав.

За относительно небольшой срок сущес-

твования Закона в него неоднократно вносились изменения и дополнения, в связи с чем практику его применения пока еще нельзя признать вполне устоявшейся, пишет А.М. Эрделевский³.

В 2005г. дела о защите прав потребителей составили 1,4 % (13 тыс.) от общего числа окончанных производством дел. Средняя сумма, присужденная к взысканию по спорам о защите прав потребителей, вытекающим из договоров с финансово-кредитными учреждениями, на один удовлетворенный иск – 147,2 тыс. рублей; по спорам о защите прав потребителей, вытекающих из договоров в сфере торговли, услуг и т.п., на один удовлетворенный иск – 30,9 тыс. рублей⁴.

Закон определяет потребителя как гражданина, который имеет намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. По смыслу ст. 2 ГК РФ потребителями считаются не только граждане России, но также иностранные граждане и лица без гражданства.

Согласно ст. 1 Закона отношения в области защиты прав потребителей регулируются ГК РФ, Законом «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

Причем ч. 2 ст. 1 Закона запрещает Правительству РФ поручать министерствам и ведомствам принимать акты, содержащие нормы о защите прав потребителей.

Вместе с тем, в соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 1 Закона Правительство РФ вправе издавать для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, организации, выполняющей их функции) правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров. Правительством РФ утверждаются правила продажи отдельных видов товаров (ст. 26), выполнения отдельных видов работ, оказания отдельных видов услуг (ст. 38), а также соответствующие перечни, например, перечень технически сложных товаров (абз. 8 п. 1 ст. 18).

Например, к числу нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, относятся:

– Правила оказания платных образовательных услуг, утверждены постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505⁵;

– Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, утверждены постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1997 г. № 490⁶;

– Правила бытового обслуживания населения в Российской Федерации, утверждены постановлением Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1025⁷;

– Правила продажи товаров по образцам, утверждены постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 918⁸.

Учитывая многообразие ситуаций, связанных с нарушениями прав потребителей по итогам изучения судебной практики разрешения дел, возникших в связи с осуществлением и защитой прав потребителей, Пленум Верховного Суда РФ 29.09.1994. принял Постановление № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» (с изм. от 25.04.1995 г., 25.10.1996 г., 17.01.1997 г., 21.11.2000 г., 10.10.2001 г.)⁹, которое в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»¹⁰ применяется в той части, в которой оно не противоречит ГПК РФ.

Законом «О защите прав потребителей», как абсолютно верно пишет И.А. Балускин, регулируются два вида сходных правоотношений:

1) защита прав потребителей при продаже товаров потребителям – глава 2 Закона;

2) защита прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг) – глава 3 Закона¹¹.

Действие Закона «О защите прав потребителей» не распространяется на:

а) отношения между гражданами, вступающими в договорные отношения между собой с целью удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности;

б) отношения, возникающие в связи с приобретением гражданином-предпринимателем товаров, выполнением для него работ или предоставлением услуг не для личных, семейных, домашних и иных нужд, а для осуществления предпринимательской деятельности;

в) случаи, когда приобретаемые товары, заказанные работы и оказываемые услуги предназначены для удовлетворения потребностей предприятий, учреждений, организаций (абз. 2 п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 7).

Нормы Закона не содержат каких-либо указаний на типы (виды) договоров, заключаемых потребителями с продавцами (изготовителями, исполнителями). Пленум Верховного Суда РФ Постановлением № 7 в порядке пространительного толкования норм Закона разъяснил, что к отношениям, регулируемым этим Законом, в частности, следует отнести отношения, вытекающие из договоров:

1) розничной купли-продажи;

2) аренды, включая прокат;

3) найма жилого помещения, в том числе социального найма, в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по предоставлению или обеспечению предоставления нанIMATEлю необходимых коммунальных услуг, проведению текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг (п. 2 ст. 676 ГК РФ);

4) подряда (бытового, строительного, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан);

5) перевозки граждан, их багажа и грузов;

6) комиссии;

7) хранения;

8) из договоров на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя - гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов - граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг; и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности;

9) из договора банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Это не исчерпывающий перечень. Закон «О защите прав потребителей» распространяется также на договоры об оказании туристических, медицинских, образовательных и иных услуг.

В соответствии со ст. 17 Закона защита прав потребителей осуществляется судом. Это является основополагающим принципом, предусмотренным Конституцией Российской Федерации (ст. 46)¹². Ю.В. Петровичева абсолютно точно замечает, что защита прав потребителей судом – наиболее действенный и эффективный способ защиты прав и законных интересов потребителей, в качестве которых выступают граждане в сфере удовлетворения их личных (бытовых) нужд¹³.

Как верно считает И.А. Балушкин, полномочия потребителей по сравнению с обычным заявителем расширены за счет подсудности – предоставления потребителю выбора суда, в который он может обратиться¹⁴.

Иски о защите прав потребителей отнесены законодателем к подсудности по выбору истца, что закреплено в ч. 7 ст. 29 ГПК РФ, т.е. для исков данной категории дел установлена альтернативная территориальная подсудность. Аналогичная норма содержится в п. 2 ст. 17 Закона «О защите прав потребителей»: Иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены по выбору истца в суд по месту:

- нахождения организации, а если ответчиком является индивидуальный предприниматель, – его жительства;
- жительства или пребывания истца;
- заключения или исполнения договора.

Причем если иск к организации вытекает из деятельности ее филиала или представительства, он может быть предъявлен в суд по месту нахождения ее филиала или представительства.

Следовательно, суды не вправе возвращать исковое заявление по п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ (дело неподсудно данному суду).

Исключение составляют иски по спорам, вытекающим из договоров перевозки, которые предъявляются согласно ч.3. ст. 30 ГПК РФ по месту нахождения перевозчика, к которому в установленном порядке была предъявлена претензия.

Выбор ответчика и, следовательно, суда зависит не только от усмотрения потребителя, но также и от ряда других обстоятельств: содержания нарушенного права, времени нарушения права (в период гарантийного срока, после его истечения и т.п.), лица, несущего ответственность в конкретных обстоятельствах¹⁵.

Решая вопрос о принятии заявления, судье следует проверять, подведомственно ли заявленное требование суду, имея в виду, что по ряду требований взыскания производятся в бесспорном порядке на основании исполнительской надписи, совершаемой нотариусами и должностными лицами, которым законом предоставлено право совершать это нотариальное действие. Заинтересованная сторона в указанных случаях вправе обратиться непосредственно в суд, если истек срок получения исполнительной надписи либо отсутствуют необходимые для этого документы, а также когда ей было отказано в совершении исполнительной надписи либо в случае несогласия с выданной исполнительной надписью (абз. 2 п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 7).

Законом не установлен предварительный внесудебный порядок разрешения требований потребителей товаров (работ, услуг), однако по некоторым спорам данной категории действующим законодательством предусмотрен такой порядок (например, ст. 797 ГК РФ). Учитывая это, судья в соответствии с подпунктом 1 п. 1 ст. 135 ГПК РФ возвращает исковое заявление, если истцом не был соблюден досудебный порядок урегулирования спора либо истец не предоставил документы, подтверждающие соблюдение досудебного порядка урегулирования спора с ответчиком. Если же это обстоятельство обнаружится лишь в судебном заседании, то в соответствии с ч. 1 ст. 222 ГПК РФ заявление должно быть оставлено судом без рассмотрения. При этом необходимо иметь в виду, что истечение установленного законодательством пресекающего срока на предъявление гражданскими претензии не является основанием к отказу в судебной защите, так как это противоречит ст. 46 Конституции Российской Федерации и Закону «О защите прав потребителей». Я.Е. Парций считает, что на практике потребителю целесообразно обратиться к продавцу (изготовителю, организации, выполняющей их функции) с письменным обоснованным требованием¹⁶.

Право на предъявление исков к изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченной организации, уполномоченному индивидуальному предпринимателю, импортеру), помимо самих потребителей, предоставлено:

- 1) уполномоченному федеральному органу исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальным органам), а также иным федеральным органам исполнительной власти (их территориальным органам), осуществ-

вляющим функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг). Указанные федеральные органы могут обратиться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей (ст. 40 Закона);

2) органам местного самоуправления в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей) (ст. ст. 44, 46 Закона);

3) общественным объединениям потребителей (их ассоциациям, союзам) в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей) (ч. 2 ст. 45, ст. 46 Закона).

Потребители по искам, связанным с нарушением их прав и органы государственной власти и местного самоуправления и общественные объединения потребителей в соответствии с ч. 3 ст. 17 Закона освобождаются от уплаты госпошлины. Как отмечает И.А. Балущкин, такая мера обеспечивает возможность обращения за защитой своих прав даже представителям малообеспеченных слоев населения, у которых не было финансовой возможности заплатить госпошлину, а также стимулирует к активному отстаиванию своих интересов остальных потребителей, которых сдерживала сама необходимость платить при обращении в суд. Для органов государственной власти и общественных объединений потребителей освобождение от уплаты госпошлины является стимулом по активной защите прав потребителей наряду с полномочием по получению 50% штрафных санкций, взыскиваемых по их обращениям в защиту прав потребителей (ст. 13 Закона)¹⁷.

Согласно п. 6-1 Постановления Пленума Верховного Суда № 7, в защиту неопределенного круга потребителей могут быть заявлены лишь требования неимущественного характера, т.е. не связанные с взысканием каких-либо сумм), целью которых является признание действий продавца (исполнителя, изготовителя) противоправными в отношении всех потребителей (как уже заключивших договор, так и только имеющих намерение заключить договор с данным хозяйствующим

субъектом) и прекращение таких действий.

По смыслу абз. 3 ст. 46 Закона, решение суда о признании действий соответствующих организаций противоправными в отношении неопределенного круга потребителей имеют преюдициальную силу. То есть обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица. Верно пишет А.В. Пантюхин, Е.В. Смирнова, что в случае подачи иска в защиту неопределенного количества потребителей такими лицами будут признаваться все потребители, которые приобрели товар у данного изготовителя (продавца) или воспользовались услугами данного исполнителя¹⁸.

Абз. 3 ст. 46 Закона определяет, какие именно обстоятельства не подлежат доказыванию в случае предъявления конкретным потребителем иска к изготовителю (исполнителю, продавцу), в отношении которого было вынесено решение суда. Это решение суда обязательно в дальнейшем по вопросам, имели ли место действия, признанные судом противоправными в отношении неопределенного круга потребителей, и совершены ли они данным изготовителем (исполнителем, продавцом).

На практике это означает, пишет А.В. Пантюхин, Е.В. Смирнова, что конкретному потребителю не нужно будет доказывать факт совершения определенных действий изготовителя (исполнителя, продавца). Эти обстоятельства считаются достоверно установленными на основании решения суда, рассмотривавшего дело в отношении неопределенного круга потребителей. От потребителя могут быть истребованы только доказательства факта приобретения товаров у данного лица (пользования его услугами) и обоснование размера своих требований¹⁹. Таким образом, потребители имеют возможность в упрощенном порядке обратиться в суд за компенсацией.

При удовлетворении такого иска суд обязывает правонарушителя довести в установленный судом срок через средства массовой информации или иным способом до сведения потребителей решение суда. В необходимых случаях, например, когда требуется немедленное доведение решения по такому делу до сведения потребителей товаров, использование которых грозит их здоровью, суд может обязать в решении средство массовой информации в соответствии со ст. 35 Закона

Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 29 декабря 1991 г.²⁰ (с изм. и доп.) опубликовать вступившее в законную силу решение в предписанный им срок.

Согласно абз. 4 ст. 46 Закона, одновременно с удовлетворением иска, предъявленного общественным объединением потребителей органами местного самоуправления в интересах неопределенного круга потребителей, суд принимает решение о возмещении общественному объединению, органам местного самоуправления всех понесенных по делу судебных расходов, связанных с рассмотрением дела, в том числе расходов на проведение независимой экспертизы в случае выявления в результате проведения такой экспертизы нарушения обязательных требований к товарам (работам, услугам).

Возникает вопрос: за счет каких средств и каким органом подлежат возмещению судебные издержки в случае, если судом в удовлетворении заявленных требований отказано, заявитель освобожден от обязанности по уплате судебных расходов, а ответчик понес судебные расходы, в частности расходы на оплату услуг представителя.

Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики за I квартал 2005г. (по гражданским делам) (утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 4, 11 и 18 мая 2005г.)²¹ разъяснил, что в соответствии со ст. 102 ГПК РФ при отказе полностью или частично в иске лицу, обратившемуся в суд в предусмотренных законом случаях с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов истца, ответчику возмещаются за счет средств соответствующего бюджета понесенные им издержки, связанные с рассмотрением дела, полностью или пропорционально той части исковых требований, в удовлетворении которых истцу отказано.

При возложении обязанности по возмещению соответствующих расходов, указанных в ст. 102 ГПК РФ, на тот или иной бюджет следует исходить из системного толкования ст. ст. 96, 97, 102 ГПК РФ, в соответствии с которыми указанные расходы подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета в том случае, если дело рассмотрено судом федерального уровня, при рассмотрении дела мировым судьей - за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

При решении вопроса о том, каким органом должны возмещаться указанные расходы необходимо исходить из положений, предусмотренных ст. 252 Бюджетного кодекса РФ²², в соответствии с которым финансирование

расходов федерального бюджета, а также организацию, осуществление и контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляет Федеральное казначейство.

Из положений ст. ст. 3, 8 Бюджетного кодекса РФ следует, что утверждение и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и осуществление контроля за их исполнением регулируется нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следовательно, если указанные расходы подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета, то взыскание производится за счет его казны с соответствующего финансового или иного органа, к компетенции которого нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта Российской Федерации отнесены полномочия по исполнению бюджета соответствующего уровня.

Учитывая, что на основании ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, при подготовке дела к судебному разбирательству и в процессе разбирательства дела суду следует предложить истцу и ответчику представить доказательства, необходимые для всестороннего, полного и объективного выяснения действительных обстоятельств возникшего спора. В первую очередь должны быть представлены и исследованы документы, устанавливающие характер взаимоотношений сторон, их права и обязанности (договор, квитанция, квитанция-обязательство, квитанция-заказ, транспортная накладная, расчет убытков, которые по мнению истца должны быть возмещены ответчиком, и другие документы).

В тех случаях, когда сторона в силу объективных причин (например, тяжелая болезнь, отдаленность места жительства и плохое транспортное сообщение) испытывает затруднения в сборе необходимых доказательств, суд оказывает ей помощь в представлении тех или иных документов, истребуя их от соответствующих лиц.

Принимая к производству дело данной категории при цене иска, превышающей пятьсот минимальных размеров оплаты труда, либо в случае, когда исковые требования, не превышающие указанную сумму, объединены с другими связанными между собой требованиями, подсудными районному суду, необходимо учитывать, что дело может быть рассмотрено судьей единолично, если участвующие в деле лица не возражают против

этого, или в коллегиальном составе, если кто-либо из лиц, участвующих в деле, до начала его рассмотрения по существу возразит против единоличного порядка рассмотрения дела.

В соответствии со ст. 13 Закона за нарушение прав потребителей изготовитель (исполнитель, продавец) несет ответственность, предусмотренную законом или договором.

Убытки, причиненные потребителю в связи с нарушением продавцом (изготовителем, исполнителем) его прав, подлежат возмещению в полном объеме, кроме случаев, когда ГК РФ установлен ограниченный размер ответственности (например, ст. ст. 796, 902). При этом следует иметь в виду, что убытки возмещаются сверх неустойки (пени), установленной законом или договором, а также что уплата неустойки и возмещение убытков не освобождает продавца (изготовителя, исполнителя) от выполнения в натуре возложенных на него обязательств перед потребителем (п.п. 2 и 3 ст. 13 Закона).

Под убытками в соответствии с п. 2 ст. 15 ГК РФ следует понимать расходы, которые потребитель, чье право нарушено, произвел или должен будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые потребитель получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право потребителя, получило вследствие этого доходы, потребитель вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Размер подлежащей взысканию неустойки (пени) в случаях, указанных в ст. 23, п. 5 ст. 28, ст.ст. 30, 31 Закона, а также в случаях, предусмотренных иными законами или договором, определяется судом исходя из цены товара (выполнения работы, оказания услуги), существовавшей в том месте, в котором требование потребителя должно было быть удовлетворено продавцом (изготовителем) или организацией, выполняющей функции продавца (изготовителя), исполнителя на день вынесения решения, поскольку продавец (изготовитель) или организация, выполняющая функции продавца (изготовителя), исполнитель не выполнили возложенную на них п. 5 ст. 13 Закона обязанность удовлетворить требования потребителя по уплате неустойки в добровольном порядке.

Учитывая, что Закон не содержит каких-либо изъятий из общих правил начисления

и взыскания неустойки, суд в соответствии со ст. 333 ГК РФ вправе уменьшить размер неустойки, если она явно несоразмерна последствиям нарушения обязательств (п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 7).

Л. обратилась в суд с иском к продавцу о замене некачественного телевизора и взыскании неустойки. Суд удовлетворил иск, обязал ответчика заменить телевизор и взыскал неустойку в размере 3 тыс. рублей.

По протесту заместителя Председателя Верховного Суда РФ решение отменено в части размера взыскиваемой неустойки по следующим основаниям.

Суд установил время просрочки ответчиком замены телевизора – 937 дней и определил сумму неустойки в размере 165 тыс. рублей; применив положения ст. 333 ГК РФ, суд установил окончательную сумму неустойки в 3 тыс. рублей. При этом он сослался на отсутствие убытков у истицы в связи с невыполнением ответчиком обязательства по замене некачественного телевизора, а также на ее имущественное положение.

Президиум областного суда с такими выводами суда не согласился.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 сентября 1994 г. № 7 разъяснил, что при применении положений ст. 333 ГК РФ судом должны быть приняты во внимание степень выполнения обязательства должником, имущественное положение истца, а также не только имущественный, но и всякий иной, заслуживающий уважения, интерес ответчика.

В данном случае суд указал лишь на факт невыполнения ответчиком своего обязательства, но не учел других обстоятельств: обязательство не выполнялось ответчиком с 1997 года не только в добровольном, но и в принудительном порядке, после вынесения судом решения, обязывающего его произвести замену телевизора.

Ссылка на имущественное положение истицы не мотивирована, поэтому нельзя определить, каким образом ее имущественное положение повлияло на размер взыскиваемой неустойки.

При таких обстоятельствах снижение размера неустойки было признано незаконным, так как ответчик необоснованно освобожден от ответственности за просрочку выполнения требований потребителя²³.

При рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие конструктивных, производственных, рецептурных или иных недостатков товара (работы, услуги),

а также вследствие непредоставления достоверной или полной информации о товаре (работе, услуге) необходимо учитывать, что в соответствии со ст.ст. 1095 - 1097 ГК РФ, п. 3 ст. 12 и п.п. 1-4 ст. 14 Закона такой вред подлежит возмещению продавцом или изготовителем либо исполнителем в полном объеме независимо от их вины (за исключением случаев, предусмотренных, в частности, ст. 1098 ГК РФ, п. 5 ст. 14, п. 5 ст. 18 Закона) и независимо от того, состоял ли потерпевший с ними в договорных отношениях.

При разрешении споров о защите прав потребителей необходимо иметь в виду, что условия договора, ущемляющие права потребителей по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными (п. 2 ст. 400 ГК РФ и ст. 16 Закона).

Если в результате исполнения договора, ущемляющего права потребителя, у него возникли убытки, они подлежат возмещению изготовителем (исполнителем, продавцом) в полном объеме.

В соответствии с п. 5 ст. 18 Закона, ст. 493 ГК РФ отсутствие у потребителя кассового или товарного чека либо иного документа, удостоверяющего факт и условия покупки товара, не является основанием для отказа в удовлетворении его требований продавцом (изготовителем). В случае возникновения спора потребитель вправе ссылаться на свидетельские показания в подтверждение факта заключения договора и его условий, которые оцениваются судом в совокупности со всеми собранными по делу доказательствами.

Закон предусматривает право потребителя на возмещение морального вреда (ст. 15), компенсация которого осуществляется причинителем вреда при наличии его вины независимо от возмещения имущественного вреда и понесенных потребителем убытков.

Поскольку моральный вред возмещается в денежной или иной материальной форме и в размере, определяемых судом, независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда, размер иска, удовлетворяемого судом, не может быть поставлен в зависимость от стоимости товара (работы, услуги) или суммы подлежащей взысканию неустойки, а должен основываться на характере и объеме причиненных потребителю нравственных и физических страданий в каждом конкретном случае (абз. 2 ст. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 7).

А.В. Селянин пишет, что судебная прак-

тика выявила определенные проблемы при принятии решения судами о размере компенсации морального вреда. Суды, как правило, ориентируются при определении сумм, подлежащих возмещению в качестве компенсации морального вреда, на суммы требований граждан о возмещении материальных убытков, неустойки и др. В отдельных случаях суды без мотивации снижают размер сумм, взыскиваемых в возмещение морального вреда, несоизмерно характеру причиненного вреда. В целом подходы к определению компенсации морального вреда не отработаны. В результате имеются значительный разброс и необоснованная произвольность в оценке судами размеров компенсации морального вреда²⁴.

Так, решением Октябрьского районного народного суда Москвы от 21 июля 1992г. частично удовлетворен иск Н. к МТТО «Рекорд-сервис» о возмещении стоимости оказавшегося некачественным телевизора и убытков и отказано в иске о возмещении морального вреда.

Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда не согласилась с доводами народного суда, отказавшего истце в возмещении морального вреда в той сумме, о которой она просила, и указала следующее.

Отказывая истце в возмещении морального вреда, суд сослался на отсутствие вины ответчика. Однако этот вывод суда противоречит его же решению о взыскании убытков вследствие ненадлежащего исполнения обязательства.

Поскольку ст. 4 Закона обязывает продавца и изготовителя продать товар соответствующий по качеству условиям договора и обычно предъявляемым требованиям, этой обязанности соответствует право потребителя на получение качественного товара. Следовательно, нарушение этого права влечет за собой ответственность в виде возмещения морального вреда.

Судебная коллегия Московского городского суда признала, что истца, указывая размер причиненного ей морального вреда, обоснованно исходила из стоимости некачественного товара, а также серьезности допущенных ответчиком нарушений²⁵.

При удовлетворении требований потребителя о защите его прав, закрепленных в Законе, которые не были удовлетворены продавцом (исполнителем, изготовителем) в добровольном порядке, в каждом случае надлежит обсуждать вопрос о необходимости взыскания штрафа в размере цены иска (п. 6

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

ст. 13 Закона) независимо от того, заявлялось ли такое требование.

Поскольку взыскание штрафа в указанном случае является правом, а не обязанностью суда, он, исходя из конкретных обстоятельств дела может не взыскивать штраф либо снизить его сумму.

Принимая решение о взыскании штрафа в федеральный бюджет, суд в резолютивной части решения указывает о перечислении пятидесяти процентов суммы этого штрафа в пользу общественного объединения потребителей (их ассоциации, союза), предъявившего иск в интересах потребителя, либо органа местного самоуправления, если иск в интересах потребителя был заявлен этим органом.

¹ Российская газета от 07.04.1992г.

² Законы РФ «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг». Постатейный комментарий Парция Я.Е. М., 1997. С. 6–7.

³ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Под ред. Эрделевского А.М. М., 2004. С. 9.

⁴ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 1 полугодии 2005г. // Российская юстиция. 2006. № 1.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001г. № 29. Ст. 3016.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997г. № 18. Ст. 2153.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997г. № 34. Ст.3979.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997г. № 30. Ст. 3657.

⁹ Российская газета от 26.11.1994г.

¹⁰ Российская газета от 25.01.2003г.

¹¹ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Отв. ред. Михайлова Н.С. М., 2004. С. 8.

¹² Российская газета от 25.12.1993г. № 237.

¹³ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Под ред. Эрделевского А.М. М., 2004. С. 79.

¹⁴ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Отв. ред. Михайлова Н.С. М., 2004. С. 40.

¹⁵ Законы РФ «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг». Постатейный комментарий Парция Я.Е. М., 1997. С. 90.

¹⁶ Законы РФ «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг». Постатейный комментарий Парция Я.Е. М., 1997. С. 90–91.

¹⁷ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Отв. ред. Михайлова Н.С. М., 2004. С. 41.

¹⁸ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Отв. ред. Михайлова Н.С. М., 2004. С. 129.

¹⁹ Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Отв. ред. Михайлова Н.С. М., 2004. С. 130

²⁰ Российская газета. 08.02.1992.

²¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 10. С. 25.

²² Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам» // Бюллетень Верховного Суда РФ 2003 г. № 6.

²⁴ Селянин А.В. Защита прав потребителей. М., 2006. С. 171–172.

²⁵ Некоторые вопросы практики применения Закона РФ «О защите прав потребителей» (по материалам практики судов г. Москвы) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. № 9. С. 15.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Михайлова,

*аспирант Уральской академии государственной службы,
старший преподаватель ЧИ УрАГС*

Термин «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации» большинство правоведов сопоставляют с термином «участие политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации», рассматривая их как тождественные. Непосредственно сам термин «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации» учеными не исследован. В Федеральном законе «О политических партиях», Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)¹ юридический термин «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации» законодателем также не определен.

Автор предлагает сформулировать дефиницию понятия «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации».

Согласно Толковому словарю русского языка под деятельностью, в общем смысле, понимается работа, систематическое применение своих сил в какой-нибудь области². В философии науки деятельность понимается как один из важнейших атрибутов бытия человека, связанный с целенаправленным изменением внешнего мира, самого человека³; также она понимается как процесс, в ходе которого человек творчески преобразует природу, делая тем самым себя деятельным субъектом, а осваиваемые им явления природы – объектом своей деятельности⁴. Именно через деятельность раскрывается сущность человека.

Как процесс деятельность включает:

- 1) совокупность программ преобразования мира, практики;
- 2) вытекающие из любой программы действия;
- 3) операции.

Любая деятельность предполагает специальную подготовку (образование), опыт, компетентность⁵.

Для формулирования дефиниции нам требуется рассмотреть и термин «выборы».

Согласно юридической энциклопедии (под редакцией М.Ю. Тихомирова) термин «выбор» (англ. election) определяется как форма реализации избирательных прав путем участия в избирательной кампании⁶. Также, термин «выборы» закреплен российским законодателем в п.9 ст.2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и обозначен как форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица⁷.

Ввиду отсутствия в законодательстве, монографиях и в исследованиях ученых термина «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации», основываясь на анализе дефиниций вышеуказанных понятий, автор предлагает свою формулировку понятия «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации», которая является следующей.

Так, по мнению автора, под деятельностью политических партий в выборах в Российской Федерации (в широком смысле) следует понимать систематическую реализацию российскими политическими партиями права на участие в выборах в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанное право на участие в выборах политических партий, прежде всего, закреплено в ст.26 Федерального закона «О политических партиях».

Кроме того, автор работы считает необходимым определить понятие «деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации» в узком смысле.

Под деятельностью политических партий в выборах в Российской Федерации (в узком смысле) автором предлагается понимать систему действий, осуществляемых политическими партиями с целью воздействия (влияния) на волеизъявление граждан в целях фор-

мирования органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностных лиц в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Таким образом, исходя из смысла вышеобозначенных формулировок, автор считает, что фактически всю деятельность политических партий, а не только их участие в избирательном процессе (условно говоря, не только период избирательной кампании партий по выборам депутатов законодательных (представительных) органов и выборных должностных лиц) прямо или косвенно можно отнести к деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации.

Деятельность политических партий в выборах является главным (основным) видом деятельности политических партий в Российской Федерации.

Деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации носит общественный характер и определяется общественными условиями жизни: нормами законодательства Российской Федерации о партиях и о выборах, уровнем социального и экономического развития государства, качеством жизни граждан Российской Федерации, уровнем правосознания и правового воспитания общества.

Деятельность политических партий в выборах всегда протекает на базе созданных ранее объективных предпосылок и определенных общественных отношений⁸.

Общественные отношения, связанные с регулированием деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации, урегулированы Федеральным законом «О политических партиях», Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральными законами от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»⁹, от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»¹⁰, Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹¹, Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации изби-

рать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹².

По мнению автора работы, деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации характеризуется постоянным (непрерывным) и систематическим характером, и применением политическими партиями своих организационных и финансовых ресурсов с целью воздействия на волеизъявление граждан.

Постоянный (непрерывный) и систематический характер деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации означает, что политические партии участвуют в выборах в России постоянно во времени, и с той периодичностью (с промежутком времени), которую заложили российские федеральный и региональный законодатели при выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, выборах Президента Российской Федерации, выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти, выборах в органы местного самоуправления. Кроме того, непрерывный характер деятельности политических партий в выборах непосредственно связывается автором также с постоянной, непрерывной работой партий, заключающейся в воздействии на волеизъявление реальных и потенциальных избирателей в периоды между проведением избирательных кампаний, и работой партий по вовлечению граждан Российской Федерации в члены партии.

Деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации носит многоуровневый характер.

Многоуровневый характер деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации заключается в участии политических партий в выборах на трех уровнях: 1) федеральный уровень государственной власти (выборы депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, выборы Президента Российской Федерации); 2) уровень государственной власти субъектов Российской Федерации (выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации); 3) уровень местного самоуправления (выборы депутатов представительных органов муниципальных образований, выборы выборных должностных лиц местного самоуправления).

Здесь же необходимо отметить, что в соответствии с ч. 3, 4 ст.39 Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства¹³

от 8 декабря 1999 г. в Палату Представителей Парламента Союзного государства избираются 75 депутатов от Российской Федерации на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании на 4 года. Договор вступил в силу 26 января 2000 г.

Согласно статье 64 указанного Договора выборы в Палату Представителей Парламента Союзного государства первого созыва проводятся не позднее 6 месяцев после принятия парламентами государств-участников соответствующих законодательных актов.

Однако, с 2000 года и по настоящее время соответствующий Федеральный закон «О выборах депутатов в Палату Представителей Парламента Союзного государства» не принят. Соответственно, и необходимые изменения в Федеральный закон «О политических партиях», в части участия российских политических партий в указанных выборах, не внесены законодателем.

Субъектами деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации являются политические партии (в том числе и их региональные и местные отделения), действующие на территории Российской Федерации, зарегистрированные в установленном законом порядке, обладающие правами юридического лица.

Предметом деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации является воздействие на волеизъявление населения России.

Объектом деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации являются непосредственно граждане Российской Федерации (электорат).

Мотивы деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации могут быть совершенно различными – от желания защитить интересы конкретной социальной группы или всего населения государства до желания прийти к управлению финансовыми рычагами государства.

Цели и задачи деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации заключаются в завоевании и осуществлении власти через формирование органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделение полномочиями должностных лиц. Также можно сказать, что цели и задачи деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации заключаются в достижении партией победы на выборах.

В сложившихся демократических политических системах партии выступают в качестве выразителей различных политических курсов в рамках существующего конституционного

строения и общепризнанных правил политического поведения.

Сущность деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации проявляется при анализе целей, задач и основных функций политических партий.

В соответствии с пунктом 4 статьи 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» цели и задачи политической партии излагаются в её уставе и программе. При этом российский законодатель установил единый перечень основных целей деятельности политических партий в России, который должен быть закреплен в уставе каждой партии.

Так, основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов¹⁴.

Кроме того, по мнению профессора В.В. Лапаевой к целям создания и деятельности политических партий следует также отнести:

- 1) обеспечение участия граждан в политической жизни общества (что осуществляется посредством формирования и выражения партиями политической воли граждан в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах);
- 2) представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления¹⁵.

Автор считает, что предложенное В.В. Лапаевой дополнение в части формулирования целей политических партий в Российской Федерации является существенным и обоснованным.

Единого перечня задач для политических партий в законе о партиях не установлено. Тем самым, по мнению автора, законодатель предоставляет партиям свободу определения задач в своей деятельности. Однако, если партия

определил для себя перечень и суть стоящих перед нею задач, российский законодатель опосредованно возлагает на политическую партию обязанность изложить их в уставе и программе партии.

Важной задачей политических партий является превращение частных интересов граждан, социальных слоев и отдельных заинтересованных групп в общий политический интерес. Партии как бы соединяют, связывают гражданское общество и государство, способствуют нейтрализации конфликтов между ними.

В.Б. Евдокимов указывает, что главной задачей деятельности политических партий является завоевание правительственной власти, влияние на формирование и деятельность правительства¹⁶. Автор с данным мнением полностью согласен.

Функции политических партий напрямую в тексте Федерального закона «О политических партиях» не регламентированы, законодательное регулирование отсутствует.

В научной литературе высказывается точка зрения о необходимости выделения политических, идеологических и воспитательных функций политических партий. К политическим относятся: участие в формировании и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; содействие осуществлению политических прав граждан; осуществление связи между обществом и государством, т.е. посредническая функция. Важное значение придается идеологической функции – агитационно-пропагандистской деятельности, направленной на формирование общественного мнения и политического сознания граждан. К воспитательной функции следует отнести деятельность политических партий, направленную на содействие патристическому и гражданскому воспитанию, на информирование и просвещение граждан¹⁷. Например, Е.П. Дубровиной выделяются, в качестве основных, следующие функции политических партий: легитимация политической деятельности, поиск согласия между различными группами общества и государством, интегрирование социальных процессов, участие в формировании на демократической основе органов публичной власти¹⁸.

При осуществлении деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации политические партии реализуют следующие права и исполняют определенные обязанности.

Права политических партий для целей деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации.

«Предоставляемые политическим партиям

права, – как правильно пишет Ю.А. Юдин, – должны, с одной стороны, обеспечить им свободу деятельности и выполнение предусмотренных законом общественных задач, а с другой – гарантировать существование и нормальное функционирование многопартийной системы»¹⁹.

По мнению Ю.А. Юдина, можно выделить следующие права политических партий:

1) политические права и свободы: право участвовать в формировании и деятельности государственных органов; свобода пропаганды своей идеологии и программы; свобода распространения информации о своей деятельности; свобода организации массовых мероприятий (митингов, собраний, демонстраций, шествий и т.д.); право свободного доступа к государственным средствам массовой информации и право учреждать свои средства (издательства, радио- и телестанции, печатные органы); право создавать с другими политическими партиями различного рода коалиции и блоки (избирабельные, парламентские и правительственные); право устанавливая международные связи с зарубежными политическими партиями и их международными объединениями;

2) имущественные права: право собственности; право заниматься разрешенной законом предпринимательской деятельностью; право получать от государства материальную и финансовую поддержку в различных формах (прямое и косвенное государственное финансирование, предоставление различного рода налоговых льгот и привилегий).

Также Ю.А. Юдин подчеркивает: «все права политических партий являются коллективными, ибо хотя многие из них совпадают с индивидуальными конституционными правами граждан, они принадлежат не отдельным индивидам, а их объединениям – политическим партиям – как специфическим субъектам права и могут быть реализованы только ими»²⁰. «Закрепляемые законодательством обязанности политических партий, как бы они ни формулировались, носят отнюдь не декларативный характер – невыполнение их влечет за собой применение различного рода санкций, которые предусматриваются как специальными законами о политических партиях, так и иными законодательными актами (например, уголовным законодательством, законами о финансировании политических партий)»²¹.

Права политических партий в Российской Федерации установлены российским законодателем в статье 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и включают в себя следующие права:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных законом о партиях и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

к) устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Все права политических партий, установленные законодателем, и приведенные выше, приобретают прямую или косвенную реализацию в деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации.

Политическая партия правомочна осуществлять иные права, установленные законодательством Российской Федерации.

Обязанности политических партий для целей деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации.

Предоставляя политическим партиям широкие права и свободы, законодательство Российской Федерации в то же время возлагает на них и обязанности. Таковы, например, по Ю.А. Юдину, обязанности соблюдать конституцию и законы; соблюдать в своей организа-

ции принципы демократии; соблюдать в своей деятельности принцип гласности (ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности, финансовые отчеты); сообщать в государственный орган, осуществляющий регистрацию партий, о всех изменениях устава, программы, состава руководящих органов; не прибегать в своей деятельности к насильственным методам²².

В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин включают в обязанности российских политических партий: финансовую прозрачность, ответственность программных установок и деятельности конституционному правопорядку²³.

Непосредственно сам Федеральный закон «О политических партиях» к законодательно регламентированным обязанностям политических партий в Российской Федерации относит следующие обязанности:

а) соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также устав политической партии;

б) ежегодно представлять в уполномоченные органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах, а также копию представляемого в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сводного финансового отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном году;

в) допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;

г) извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Также политическая партия и ее региональные отделения обязаны ежегодно представ-

лять в уполномоченные органы сведения о количестве выдвинутых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями (в том числе в составе избирательного блока) (последнее теряет юридическую силу с 1 января 2007 г. – *Прим. автора*) зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также сведения о зарегистрированных избирательными комиссиями списках кандидатов в депутаты. Указанные сведения представляются в виде копии протокола о результатах выборов, заверенной избирательной комиссией соответствующего уровня.

Кроме того, политическая партия и ее региональные отделения обязаны информировать уполномоченные органы об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений.

Средства осуществления деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации.

К средствам осуществления деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации, по мнению автора, следует относить правовые (законодательные) основы, организационные основы и финансовые основы деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации.

Правовые основы деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации включают в себя нормы международных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов Российской Федерации различной юридической силы, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Организационные основы деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации, по мнению автора, включают в себя создание (разработку) и применение устава и программы политической партии; название и символику политической партии; членство в политической партии; внутреннюю организацию политической партии; принципы организации и деятельности; процедуру выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Финансовые основы деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации связаны с формированием политическими партиями порядка уплаты членских взносов, организацией сбора пожертвований, формированием доходов от предпринимательской деятельности, получением государственной поддержки в виде прямого и косвенного государственного финансирования.

К основным этапам деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации, по мнению автора, следует отнести следующие:

1) создание политической партии в Российской Федерации как начальный этап деятельности политической партии в выборах в Российской Федерации;

2) этап государственной регистрации политической партии в Российской Федерации;

3) этап формирования и использования организационных основ деятельности политической партии в выборах для целей деятельности политической партии в выборах в Российской Федерации;

4) этап формирования и использования финансовых основ деятельности политической партии в выборах для целей деятельности политической партии в выборах в Российской Федерации;

5) участие политической партии в избирательном процессе как основной этап деятельности политической партии в выборах в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что первый и второй этапы носят разовый характер и осуществляются политическими партиями однократно. Третий и четвертый этапы деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации носят характер систематических, осуществляются постоянно – весь период действия политических партий на территории Российской Федерации, вплоть до приостановления деятельности или ликвидации политических партий. Пятый этап деятельности политических партий в выборах в Российской Федерации также носит характер систематического, постоянного, реализуется, как правило, в период проведения избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти, органы местного самоуправления, выборных должностных лиц с назначения даты проведения выборов и по дате опубликования результатов выборов, итогов голосования.

Кроме того, автор предлагает классифицировать деятельность политических партий в выборах в Российской Федерации на два вида: прямая (или основная) и косвенная (или сопроводительная) деятельность политических

партий в выборах в Российской Федерации.

Прямая (или основная) деятельность политических партий в выборах, по мнению автора, связана с осуществлением партиями действий, связанных с непосредственным участием политических партий в стадиях избирательного процесса в Российской Федерации. Носит характер внешний, публичный. Реализуется в период осуществления стадий избирательного процесса в Российской Федерации: начинается с даты назначения выборов и заканчивается днем опубликования (обнародования) итогов голосования, результатов выборов.

Косвенная (или сопроводительная) деятельность партий в выборах заключается во внутренней работе партий по формированию и использованию организационных и финансовых основ деятельности политической партии в выборах в Российской Федерации. Как правило, носит внутренний, публично-частный характер. Реализуется весь период функционирования политических партий в Российской Федерации, за исключением периода, включающего реализацию стадий избирательного процесса.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3642; СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1). Ст. 5132; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2572; СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.2). Ст. 2711; СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.2). Ст. 2716; СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; СЗ РФ. 2003. № 52 (ч.1). Ст. 5038; СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831; СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2335; СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3368; СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950; СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2708; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.1). Ст. 3104; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124; СЗ РФ. 2006. № 29. № 3125; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3427.

² Толковый словарь русского языка: В 4 т. Т. 1 / Под ред. проф. Д. Ушакова. М., 1996. С. 702.

³ Новейший философский научный словарь / Сост. А.А. Гри-панов. Мн., 1998. С. 136.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Тихомирова Л.Ю., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 166–167.

⁷ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3642; СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1). Ст. 5132; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2572; СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.2). Ст. 2711; СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.2). Ст. 2716; СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; СЗ РФ. 2003. № 52 (ч.1). Ст. 5038; СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831; СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2335; СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3368; СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950; СЗ РФ. 2005. № 27.

Ст. 2708; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.1). Ст. 3104; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124; СЗ РФ. 2006. № 29. № 3125; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3427.

⁸ Новейший философский научный словарь / Сост. А.А. Гри-панов. Мн., 1998. С. 137.

⁹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания российской Федерации: Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2571; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2572; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2573; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2674; СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968; СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3427.

¹⁰ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3427.

¹¹ О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.1). Ст. 3104; СЗ РФ. 2006. № 29. № 3124; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3427.

¹² Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3005; СЗ РФ. 2005. № 30 (часть 1). Ст. 3104; СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

¹³ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. Ратифицирован Федеральным законом от 2 января 2000 г. Вступил в силу 26 января 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

¹⁴ О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3029; СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2574; СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4855; СЗ РФ. 2004. № 52 (часть I). Ст. 5272; СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 9; СЗ РФ. 2005. № 30 (часть 1). Ст. 3104; СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 13; СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.

¹⁵ Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 20.

¹⁶ Евдокимов В.Б. Влияние партий на формирование и отставку правительств в зарубежных странах // Правоведение. 1991. № 6. С. 37.

¹⁷ Юдин Ю.А. Указ. соч. С. 51–52.

¹⁸ Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 3.

¹⁹ Юдин Ю.А. Указ. соч. С. 52–53.

²⁰ Юдин Ю.А. Указ. соч. С. 53.

²¹ Там же. С. 55.

²² Там же. С. 54.

²³ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. М., 1995. С. 161.

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТЕ РФ (НА ПРИМЕРЕ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА)

В.С. Мышкин,

соискатель Уральского юридического института МВД России

Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003г. в ст.6 закрепил полномочия органов в государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления. Это: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в случаях и в порядке, установленных федеральным законом; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц; регулирование предметов ведения субъектов РФ и механизм осуществления отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделяются законами субъектов РФ. При этом, как вполне справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «особенно сложные проблемы разграничения сотрудничества, субсидиарности (дополнительности) полномочий возникают в условиях федерации, где действуют две государственные власти: федерации и субъектов»¹. Не случайно для организации деятельности органов государственной власти субъектов РФ был принят Федеральный закон от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². До принятия в этом же году Федерального закона № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»³ основным нормативным актом, в течение трех лет регламентировавшим эти вопросы, было Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и ее субъектов, утвержденное Указом Президента РФ от 12 марта 1996г.⁴ Что касается Конституции РФ, то она устанавливает только правовое поле в отношениях между центром и регионами в пределах закрепленных за ними предметов ведения.

Начальный этап законотворчества в ХМАО определялся тремя моментами. Во-первых, необходимо было, чтобы объем зако-

нодательного регулирования по предметам совместного ведения не был превышен, а соответствующие нормы не дублировали бы норм федерального законодательства. Во-вторых, нужно было обеспечить самостоятельное правовое опосредование округом предметов его исключительного ведения. К сожалению, в законодательном массиве автономии законов первой группы было намного больше, чем второй, для которой необходимы были правовая новизна и самостоятельность. В-третьих, требовалось более полно и равномерно охватить правовым регулированием наиболее важные стороны экономического, социального и экологического развития округа. При этом, население довольно слабо вовлекалось в процессы нормотворчества и правоприменения, хотя каналы учета общественного мнения и правовой информации, институты народной правовой инициативы и референдумы открывали гражданам широкий простор для участия в подготовке и принятии правовых актов. К числу существенных недостатков следует отнести и слабую реализацию окружного законодательства в отдельных сферах правоотношений. Принятый Федеральный закон №131 требует сегодня кардинального пересмотра территориальных основ местного самоуправления, в том числе соответствующих законов округа по вопросам статуса муниципальных образований в округе, их границ и т.п. Необходимо отметить, что, к сожалению, широкого вовлечения населения муниципальных образований в этот процесс не произошло.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе, имеют свои особенности и традиции, связанные с проживанием на его территории коренных малочисленных народов Севера. Эти особенности подкреплены соответствующими полномочиями местных органов власти и учитываются практически в каждом окружном законе, касающемся организации и функционирования системы местного самоуправления, а также в отраслевых законах автономного округа. Здесь в полной мере проявилась процедура опережающего нормотворчества

субъекта РФ, предусмотренная ст. 76 Конституции РФ, когда принятие аналогичного федерального закона отменяет закон субъекта.

Правовую основу местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе составляют: Устав автономного округа, законы, иные нормативные акты органов государственной власти (постановления окружной Думы, постановления и распоряжения Губернатора ХМАО, постановления и распоряжения президиума Правительства ХМАО, договоры и соглашения автономного округа, заключенные с органами государственной власти РФ и субъектами РФ).

По состоянию на 1 января 2005г. в Ханты-Мансийском автономном округе были приняты как систематизированные, так и специализированные законы, регулирующие правоотношения местного самоуправления. Среди них можно отметить такие законы, как «О местном самоуправлении в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа–Югры», «Об административно-территориальном устройстве Ханты-Мансийского автономного округа–Югры и порядке его изменения», «О выборах глав муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе населением», «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях», «О статусе главы муниципального образования Ханты-Мансийского автономного округа–Югры», «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления муниципального образования Ханты-Мансийского автономного округа–Югры», «О муниципальной службе в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О едином реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О местном референдуме», «О собраниях (сходах) граждан в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, об условиях и порядке осуществления контроля за их реализацией в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О территориальном общественном самоуправлении в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа–Югры», «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа–Югры» и другие.

Конечно же, законодательная основа автономного округа в области местного самоуправления далеко не исчерпывается приведенным перечнем, так как практически в каждом отраслевом законе округа указываются полномочия органов местного самоуправления по реализации соответствующих правоотношений.

Безусловно, в иерархии законодательной базы автономного округа ведущая роль принадлежит Уставу, или Основному закону, ХМАО.

Все его редакции наряду с определением статуса округа в федеративной системе Российского государства (ст.1) реализовали конституционные положения и требования федеральных законов в области местного самоуправления, закрепив право граждан, проживающих на территории округа, на самоуправление, его правовой статус и содержание, а также принципы организации, деятельности и компетенцию органов местного самоуправления; предметы ведения и полномочия государственных органов автономии и провозгласили основу экономической самостоятельности и гарантии местного самоуправления.

Устав детализирует положение о том, что в автономном округе могут устанавливаться особенности организации местного самоуправления, связанные с обеспечением прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на его территории. Для реализации основных гарантий прав коренных малочисленных народов Севера государственные органы автономного округа обязаны: разрабатывать окружные программы их возрождения, сохранения и развития; оказывать им необходимую финансовую помощь в различных формах; устанавливать механизм компенсации за использование природных ресурсов и ущерб, причиненный природной среде в местах традиционного расселения и проживания коренных народов; способствовать развитию этнического самоуправления в соответствии с национальными традициями и обычаями коренных народов; создавать условия для развития национальной культуры, возрождения и сохранения языка коренных народов и осуществлять другие мероприятия. В Уставе закреплены определенная организация муниципальных образований на территории автономного округа и организационные основы местного самоуправления. Указаны все муниципальные образования, реализующие местное самоуправление в рамках существующего административно-территориального устройства субъекта федерации (8 районов и 15 городов окружного значения). Установление и из-

менение границ муниципальных образований производится законом автономного округа с учетом мнения проживающего на его территории населения. Создание в муниципальных образованиях территориальных органов государственной власти Уставом не предусмотрено, но перечислены полномочия и предметы собственного (исключительного) и совместного ведения автономного округа и Российской Федерации. Отдельная норма регламентирует порядок урегулирования разногласий между органами государственной власти автономного округа и федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов РФ. Предусмотрено, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только с их согласия и с передачей необходимых для их реализации материальных и финансовых ресурсов (ч. 2 ст. 78). В данном случае, представляется ошибочной позиция окружного законодателя в отношении принципа добровольности делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, поскольку действие закона (а это сфера публично-правовых отношений) основано на власти и подчинении, поэтому невыполнение его требований нарушает конституционный принцип верховенства закона и обязательности его исполнения.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа от 14 февраля 2003г. №10-оз³ в Устав внесено изменение, которым дополнено официальное название округа – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и установлено, что в городах окружного значения и районах округа в соответствии с законом и уставами муниципальных образований создаются и действуют местные представительные и исполнительные органы власти (ч. 1 ст. 77).

В главе 4 Устава подробно характеризуются правовые основы отношений Ханты-Мансийского автономного округа и Тюменской области. Нельзя не признать парадоксальной ситуацию, когда один субъект федерации (автономный округ) входит в состав другого (края или области), будучи равноправным с ним в качестве субъекта РФ⁶. Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч.4 ст.66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области⁷, не дал однозначного толкования этой проблемы и тем самым фактически создал основу для построения паритетного сотрудничества государственных органов власти автономного округа и края или области путем

установления системы договорных отношений, связанных с их общими интересами.

Всего Думой ХМАО с 1994г. по 2001г. принято более 500 окружных законов⁸, и процесс этот продолжается в свете ФЗ№131. На наш взгляд, сегодня требуется незамедлительная их кодификация, так как активизация законотворческой деятельности на региональном уровне привела к хаосу и утрате ею системных качеств. Окружное законодательство условно можно классифицировать по следующим разделам: Устав ХМАО и государственные символы, территориальное деление, органы государственной власти субъекта РФ и организация местного самоуправления, муниципальная и государственная служба, выборы и избирательная система, территориальное общественное самоуправление, информатизация и средства массовой информации, порядок принятия и опубликования нормативных актов, награды и почетные звания автономного округа.

Кроме принятия окружных законов Дума округа выносит различные постановления, в частности, по результатам рассмотрения проектов законов о местном самоуправлении, полномочиях и статусе его органов. Она выступает и в качестве субъекта законодательной инициативы по внесению изменений и дополнений в федеральное законодательство о местном самоуправлении.

Губернатор ХМАО в пределах своих полномочий, установленных Уставом округа, подписывает и обнародует законы автономного округа, издает различные постановления и распоряжения, в том числе и по вопросам местного самоуправления.

Правительство автономного округа также издает постановления и распоряжения в соответствии со своими полномочиями, определенными Уставом. При этом при принятии постановлений и распоряжений Правительство округа может рекомендовать органам местного самоуправления принятие самостоятельных решений по различным проблемам.

Исследуя состояние законодательной базы Ханты-Мансийского автономного округа, можно сделать вывод, что совокупность организационно-правовых форм осуществления населением своего конституционного права на местное самоуправление в рамках муниципальных образований обусловила создание в автономном округе определенной региональной правовой подсистемы местного самоуправления, которая составной частью входит в федеральную правовую систему. Особенности проживания и жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера на территории автономного

округа предопределяют тот факт, что местное самоуправление здесь тоже достаточно специфично. Между органами государственной власти автономного округа и органами местного самоуправления разграничены предметы ведения и полномочия по их реализации. Построенная в округе система взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления опосредствует тесную взаимосвязь между ними. Так, с 1992 г. сначала при главе окружной администрации, а ныне – Губернаторе ХМАО, ежемесячно проходят совещания глав муниципальных образований автономного округа на основе Регламента о его деятельности. Кроме того, ежеквартально проводятся совещания Координационного совета представительных органов местного самоуправления муниципальных образований и государственной власти ХМАО в соответствии с Положением о его работе и целях создания⁹.

В период становления системы местного самоуправления в автономном округе практически повсеместно была использована организационная модель построения органов местного самоуправления с «сильным» главой муниципального образования при второстепенном представительном органе местного самоуправления, где во многих случаях не избирался руководитель, пусть даже и на не освобожденной основе. Учитывая, что Ханты-Мансийский автономный округ имеет огромную территорию, а районы его превышают по площади отдельные европейские государства, полагаем, что необходимо приблизить органы государственной власти автономии, расположенные только в административном центре – городе Ханты-Мансийске, к населению, проживающему в других муниципальных образованиях. В этих целях возможно использование опыта Свердловской области по созданию в ней управленческих округов¹⁰.

В пределах установленной численности государственных служащих автономного округа желательно образовать управленческие округа в городах Сургут и Нягань. Потребность в их создании давно назрела, но этому препятствует «инерция мышления» соответствующих структур округа. Следует предоставить органам государственной власти автономного округа возможность непосредственно участвовать в решении отдельных вопросов местного значения, имеющих государственную важность, установив при этом границы государственного регулирования.

Необходимо также более четко зафиксировать территориальные основы местного самоуправления в автономном округе, максималь-

но приблизив его к населению, но при этом нельзя допускать значительного увеличения штатной численности выборных должностных лиц органов местного самоуправления, работающих на освобожденной основе.

Общие тенденции социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа требуют, во-первых, обновления и уточнения, а во-вторых, систематизации (прежде всего в форме консолидации и кодификации) всего нормативного материала, накопленного в сфере правового регулирования местного самоуправления. Комплексный характер опосредования муниципально-правовых отношений – это объективный процесс, обеспечивающий приоритет муниципально-правового регулирования перед другими правовыми регуляторами при помощи норм, имеющих отношение исключительно к местному самоуправлению.

Право законодательных органов субъектов РФ регламентировать вопросы местного самоуправления, неурегулированные федеральным законодателем, не нарушая при этом норм, изданных на федеральном уровне, непосредственно вытекает из Конституции РФ. Реализация указанного права не должна ставиться в зависимость от наличия в федеральном законе отсылок к нормам.

Организация народовластия на местном уровне делает закономерным и необходимым переход к полноценному законодательному регулированию построения и осуществления муниципальной публичной власти. Но возрастание роли закона в области муниципально-правовых отношений не должно привести к свертыванию процессов демократизации власти на местном уровне.

¹ Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5.

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27. Ч. 2. Ст. 2709.

³ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176; 2002. № 21. Ст. 1915.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1058.

⁵ СЗ ХМАО. 2003. № 2. Ст. 99.

⁶ Добрынин Н. М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами: Монография. Тюмень, 1998. С. 35–66.

⁷ Рос. газ. 1997. 22 июля.

⁸ Представительные и исполнительные органы в ХМАО. 1930–2001 гг. С. 115.

⁹ Представительные и исполнительные органы в ХМАО. 1930–2001 гг. С. 205–206.

¹⁰ Обл. газ. Екатеринбург, 1997. 3 июня.

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВ И СВОБОД В РЕГИОНАЛЬНОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ*

А.Ю. Петров,

аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Законодательное закрепление прав и свобод граждан и их объединений имеет первостепенное значение в деле утверждения идеалов правового государства в России.

Конституционное установление, определяющее приоритеты развития российской государственности – признание, уважение и охрана прав человека и гражданина – последовательно преломляется сквозь призму отраслевого законодательства, создавая реальные условия для осуществления принадлежащих гражданам прав и свобод. Претворение в жизнь закрепленных и гарантированных государством возможностей в деятельности людей и организаций принято именовать в теории права «реализацией права»¹.

Между тем, процесс реализации права невозможен без четкого определения способов, методов и форм его осуществления, наличия законодательно закрепленных организационных, экономических и прочих гарантий. Подобная совокупность методов, способов и форм практической реализации находит выражение в дефиниции «механизм реализации». Как верно отмечает В.И. Леушин, реализация права зависит от наличия механизма реализации, его качественности и эффективности².

Гармоничной частью механизма реализации права выступает механизм защиты прав и свобод, который является индикатором развития гражданского общества и государства. По мнению А.Г. Седышева, механизм юридической защиты прав и свобод человека представляет собой систему нормативно-определенных судебных и внесудебных способов, взаимодействующих между собой, и направленных на эффективность юридической защиты прав и свобод человека. Структура указанного механизма включает в себя судебные и внесудебные способы защиты прав и свобод человека, состоящие из институциональных, организационных, контрольных, надзорных мероприятий, правомерной деятельности субъектов права, общественного мнения и ответственности³.

Рассматривая проблемы механизма защиты

субъективных гражданских прав, Е.В. Вавилин приходит к выводу, что механизм защиты субъективных гражданских прав – это индивидуально выстроенная система правовых средств и условий, направленная на достижение конечной цели по юридическому и фактическому восстановлению нарушенных прав либо пресечению их нарушения. Цель защиты, по его мнению, заключается в том, чтобы восстановить нормальный желаемый для конкретного субъекта, общества и государства ход реализации прав⁴. Подобные рассуждения с успехом могут быть отнесены к отраслям публичного права, регламентирующим порядок реализации и защиты публичных прав, в числе которых особое место занимает административно-процессуальное право⁵.

Современные научные исследования административно-процессуального механизма реализации и защиты прав, в большей степени, направлены на разработку судебного способа отстаивания и восстановления нарушенных прав в спорах с органами публичной власти посредством административной юстиции. При этом, уровень и качество проводимых изысканий представляется крайне высоким⁶.

Центральным звеном судебного механизма защиты публичных прав является категория «административно-правовой спор», который определяется как административно-правовое отношение комплексного материально-правового характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями⁷. Однако эта категория с успехом может и должна использоваться в рамках внесудебных механизмов восстановления прав посредством административно-процессуального инструментария⁸.

Конституционное отнесение административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предопределяет формирование различных механизмов реализации и защиты публичных прав и инте-

* Статья выполнена при финансовой поддержке Правительства Челябинской области.

ресов: федерального и регионального, последний из которых будет предметом дальнейшего рассмотрения.

Региональный административно-процессуальный механизм реализации и защиты публичных прав и свобод закрепляется в административно-процессуальном законодательстве субъектов Российской Федерации, которое до настоящего времени находится в стадии зарождения и первичного формирования.

Подобная оценка основывается на современных достижениях науки конституционного права, реалиях правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Так, статистические исследования законодательства субъектов Российской Федерации показывают, что законодательство об административных правонарушениях регионов занимает последнее место среди иных тематических групп⁹. При этом, о существовании административно-процессуального законодательства даже не упоминается.

Схожая ситуация наблюдается при проведении специальных научных исследований, посвященных изучению законодательства субъектов Российской Федерации. Большинство авторов признают существование и объективную необходимость формирования регионального законодательства, однако, его отраслевая структура рассматривается ими слабо и нечетко¹⁰.

Действующее административно-процессуальное законодательство строится на общих принципах регионального законодательства, в числе которых:

1. Формирование законодательства субъекта Российской Федерации в пределах предметов ведения и полномочий.
2. Согласованность законодательства субъекта Федерации с федеральным законодательством.
3. Системность в формировании законодательства субъекта Российской Федерации.
4. Необходимая достаточность законодательного регулирования на уровне региона.
5. Взаимная согласованность законодательства субъектов Федерации.
6. Преемственность.
7. Невмешательство органов государственной власти субъекта Федерации в компетенцию органов местного самоуправления.
8. Взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления в интересах субъекта и его населения.
9. Ориентированность законодательства субъектов Федерации на общепризнанные принципы и нормы международного права.
10. Верховенство Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Федерации.

Федерации, конституций и уставов субъектов Федерации.

11. Демократизм процесса формирования законодательства субъектов Федерации.

12. Организация контроля и установление ответственности за неисполнение регионального законодательства¹¹.

При этом их последовательное проведение в жизнь имеет первостепенное значение в деле установления и должной регламентации механизма реализации и защиты публичных прав. Недостаточная проработка регионального административно-процессуального законодательства с очевидностью порождает несовершенство всего механизма, создает препятствия для реализации и защиты гражданами закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации публичных прав и свобод.

С учетом вышеизложенного, под механизмом реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе предлагается понимать систему способов, методов и форм претворения в жизнь, охраны и восстановления закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации публичных прав и свобод посредством деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц.

Отличительными свойствами указанного механизма являются, во-первых, определенная региональным административно-процессуальным законодательством процессуальная форма реализации и защиты прав и, во-вторых, функционирование уникальных по своей природе органов власти и должностных лиц.

Описание перечисленных свойств может быть представлено в свете определения общих начал и проблем реализации гражданами права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (первое свойство) и регламентации деятельности специфических органов регионального административного процесса – уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и административных комиссий в субъектах Российской Федерации (второе свойство).

Подобная система анализа специфики механизма реализации и защиты прав и свобод позволит выявить приоритетные направления правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, обобщить практику применения регионального административно-процессуального законодательства, сформировать на базе критического осмысления правовой действительности регионов представления о развитии административно-процессуального права и законодательства в России и, самое главное, – осознать необхо-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

димось его дальнейшего совершенствования на пути гарантированности, ясности и доступности для граждан и их объединений.

- ¹ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 376.
- ² Там же. С. 378.
- ³ Седьшев А.Г. Проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь: Ставропольский государственный университет, 2003. С. 7.
- ⁴ Вавилин Е.В. Некоторые проблемы механизма защиты субъективных гражданских прав // Правоведение. 2002. № 3. С. 178–179.
- ⁵ О механизме защиты прав см.: Гулина О.Р. Механизм защиты прав человека в свете законодательства Канады, Колумбии и России // Вестник Башкирского университета. 2001. № 1. С. 53–55; Кашелов В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации // Государство и право. 1998 № 2. С. 66–71; Хамаева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГП РАН, 1997 и др.
- ⁶ Альхименко А.В. Административная юстиция в западно-европейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. М.: ИГП РАН, 2004; Артамонов А.Н. Формирование и развитие органов административной юстиции в России: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2004; Громова Н.В. Административная юстиция (история и современность): Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МосУ МВД России, 2002; Надольская Ю.В. Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2003; Приженникова А.Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: Московский гуманитарный университет, 2005; Уткин Д.В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2004; Фролов С.В. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005; Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004; Старилов Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Под ред. В.И. Радченко. М.: Норма, 2004 и другие.
- ⁷ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: Дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. С. 13.
- ⁸ Об административном споре см.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68–79; Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. № 11. С. 35–39; Зеленцов А.Б. Основание административно-правового спора // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. С. 331–339.
- ⁹ Исаков В.Б. Законодательство субъектов РФ: объем, структура, тенденции развития // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 58–74.
- ¹⁰ Административно-процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации как самостоятельная сформировавшаяся часть системы регионального законодательства в настоящее время не рассматривается, что, по нашему мнению, не соответствует действительности. О законодательстве субъектов Российской Федерации см.: Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: Дис. ... докт. юрид. наук. Саранск: Мордовский государственный университет, 2004; Кумышева М.К. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов: проблемы систематизации и оптимизации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д: Ростовский юридический институт МВД России, 1998; Щербинина Л.Ф. Законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики (на материалах субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ): Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2005; Система права субъектов Российской Федерации: проблемы становления и развития (Межрегиональная научно-практическая конференция) // Государство и право. 2003. № 7. С. 99–105; Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Федерации реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 78–87; Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (Обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2004. № 11. С. 102–109; Барциц И.Н. Федеральное и региональное законодательство: требование соответствия // Право и политика. 2001. № 3. С. 17–25.
- ¹¹ Миронов В.А., Виноградов А.Ф. Некоторые аспекты регионального законодательства // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 66.

КОМПЛЕКСНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ФУНКЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е.В. Пинская,

соискатель ЧелГУ

Функции местного самоуправления можно определить как основные направления деятельности муниципального образования в лице его органов, должностных лиц и непосредственно населения. Функции местного самоуправления обусловлены его природой, местом в системе народовластия, теми задачами и целями, к достижению которых направлена муниципальная деятельность.

Функции местного самоуправления отличаются определенной устойчивостью и стабильностью, ибо в них проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения. В своей совокупности они показывают возможности и эффективность системы местного самоуправления, характеризуют социальное предназначение местного самоуправления (должное) и процесс его осуществления (сущее).

Местное самоуправление самостоятельно решает все вопросы местного значения, оптимально сочетая местные и общегосударственные интересы для достижения наиболее эффективной реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц. Являясь частью демократической системы управления обществом и государством, оно путем самостоятельного решения вопросов местного значения реализует также задачи по обеспечению жизненных интересов населения, социальной защите граждан.

Одной из основных функций органов местного самоуправления, как субъектов муниципально-правовых отношений, является функция комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Согласно п. 4 ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения, наряду с другими, относится и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления» такой вопрос местного значения как комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования отсутствует, однако закреплены полномочия органов местного самоуправления по принятию планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования (ст. 17 данного закона).

Обеспечение комплексного развития территории муниципального образования означает:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- управление местными финансами;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- хозяйственная деятельность, создание и управление муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями; комплексное социально-экономическое развитие территории муниципального образования;
- координирование участия предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования;
- осуществление внешнеэкономической и иной предусмотренной законом деятельности.

В научной литературе указывается, что понятие «социально-экономическое развитие» не может быть применено (в строгом смысле этих слов) к каждому муниципальному образованию, которое может реально осуществлять самостоятельное социально-экономическое развитие даже в том случае, когда этого требует Федеральный закон, поэтому комплексное социально-экономическое развитие следует относить к компетенции муниципальных образований, которые являются самостоятельными городскими поселениями, для остальных муниципальных образований их самостоятельность осуществления собственных планов социально-экономического развития должна быть дополнительно исследована.

дована в каждом отдельном случае¹. И.В. Граф отмечает о компетенционных пределах самостоятельности местного самоуправления, которые представляют собой установленную в законодательстве меру автономии местного самоуправления в реализации прав и обязанностей населения муниципального образования, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения собственными силами и на основе своей инициативы².

А.А. Безуглов, С.А. Солдатов отмечают, что если исходить из реально сложившейся ситуации в нашей стране, необходимо признать, что есть такие предметы ведения, относительно которых могут быть применены полномочия, как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти. Сомнительно, что органы местного самоуправления сел в состоянии создать новые технологии в системе здравоохранения, определить стратегию его развития³. Аналогичного мнения в части комплексного социально-экономического развития муниципального образования придерживаются Н.В. Постовой⁴.

В. Костомаров отмечает, что комплексное социально-экономическое развитие, образование, здравоохранение и другие являются сферами деятельности (предметами ведения) всех уровней публичной власти, и в этом смысле соответствующие положения требуют дальнейшей законодательной регламентации⁵.

В научной и учебной литературе определяются такие понятия, как «развитие муниципального образования» и «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», а также подчеркивается, что муниципальное образование понимается как целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития, и если гражданам (жителям поселения) законом предоставлено право ставить и решать вопросы развития муниципального образования, то понятие «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» должно относиться не к отдельным сферам жизнедеятельности муниципального образования, а ко всему муниципальному образованию, включая наряду с традиционными муниципальными сферами жизнедеятельности (такие, как коммунальное хозяйство) и иные сферы, в том числе взаимодействие с органами государственной власти, коммерческими организациями, развитие духовной жизни местного сообщества, экологического благополучия и др.⁶

В связи с этим, субъектами комплексного социально-экономического развития муниципального образования должны выступать, наряду с органами государственной власти, прежде всего, население в лице органов местного самоуправления, которые в настоящее время получили право определять собственную стратегию развития, принимать и организовывать выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Можно дать следующее определение комплексному социально-экономическому развитию муниципального образования – это «согласованные действия субъектов муниципально-правовых отношений (населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти, субъектов хозяйственной деятельности, общественных организаций) в различных сферах жизни муниципального образования, направленные на достижение определенного уровня развития социально-культурной и экономической сфер на территории муниципального образования с целью удовлетворения коллективных потребностей, публичных интересов, улучшения качества жизни всех слоев населения муниципального образования».

Ю.А. Тихомиров, рассматривая комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования как вопрос местного значения, отмечает, что в данном направлении осуществляются следующие действия: утверждаются и реализуются местные целевые программы, даются муниципальные заказы, согласовываются формы участия предприятий и организаций в развитии муниципального образования, заключаются договоры и т. д.⁷

А.Н. Писарев указывает, что, действуя в направлении комплексного социально-экономического развития муниципального образования, органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают текущие и перспективные планы экономического и социального развития, которые должны быть ориентированы на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, на приоритетное решение наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения, формирования рыночной инфраструктуры и т.д.⁸.

При разработке программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо учитывать взаимосвязь с программами экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, региональными целевыми программами, взаимоувязанность це-

лей развития муниципального образования с целями государственной стратегии экономического и социального развития Российской Федерации, субъектов Федерации.

Выявление основных проблем развития муниципального образования создает объективную основу для системного построения целей и задач его развития и позволяет распределить их по типам:

- формирование нормативно-правовых, методологических, организационных, ресурсных, в т.ч. финансовых условий для развития муниципальных образований;
- формирование и закрепление за муниципальными образованиями налогов, обеспечивающих исполнение полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления;
- оптимизация муниципального бюджета и межбюджетных отношений;
- содействие развитию социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, культура и спорт, социальная защита населения) и инфраструктуры развития муниципального образования (ЖКХ, дороги, транспорт, связь, телекоммуникации);
- содействие привлечению инвестиций, развитию малого бизнеса и предпринимательства, формированию интегрированных структур.

Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования – директивный документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, направленных на решение приоритетных для муниципального образования задач.

Программа является инструментом формирования модели экономики, обладающей долгосрочным потенциалом динамичного роста, способной обеспечить последовательное повышение благосостояния населения, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного и аграрного потенциала.

В последнее время широкое распространение получил такой метод планирования, как стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования.

Стратегическое планирование развития муниципального образования можно определить как особый вид плановой работы органов местного самоуправления с участием населения, субъектов хозяйственной деятельности (коммерческих организаций), органов государственной власти, состоящей в разработке стратегических решений в

виде прогнозов, проектов и программ, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий развития городов, реализация которых обеспечит их эффективное и устойчивое функционирование в долгосрочной перспективе.

К особенностям стратегического планирования как особого вида планирования относятся: направленность на средне- и долгосрочную перспективу; ориентация на решение ключевых для муниципального образования целей, от достижения которых зависит выживание и прогресс; обязательное сбалансирование целей стратегического плана с объемом финансовых, материальных ресурсов; учет всех позитивных и негативных факторов развития, чтобы мероприятия стратегического плана усиливали влияние позитивных факторов и ослабляли воздействие негативных моментов; предвидение изменений внешней и внутренней среды муниципального образования⁹.

Среди особенностей стратегического планирования городского развития необходимо отметить следующее: во-первых, стратегический план города как муниципального образования носит нормативно-рекомендательный характер.

Во-вторых, демократический процесс разработки стратегического плана с вовлечением в него всех заинтересованных целевых групп, разработка и реализация плана постоянно идет в форме диалогов, обсуждений, общественных согласований, в нем участвуют население, коммерческие организации, представители общественности. Эта особенность стратегического планирования отмечается во многих западноевропейских городах как важнейший фактор успеха плана¹⁰.

В-третьих, при разработке стратегического плана преобладают эвристический и практический подходы с использованием элементов научных исследований, анализа и обобщения. В разработке стратегического плана муниципального образования, как правило, ведущую роль играют эксперты и специалисты коммерческих организаций, в том числе градообразующих организаций, должностные лица органов местного самоуправления, депутаты.

В-четвертых, стратегический план публикуется в общедоступной форме и доводится до каждого жителя города.

В-пятых, стратегический план охватывает лишь основные важнейшие стратегические цели и направления развития муниципального образования, что отличает его от ком-

плексного плана социально-экономического развития в прежнем его понимании.

В основу стратегии развития муниципального образования закладывается, во-первых, ориентация на собственные ресурсы, опираясь на которые органы местного самоуправления разрабатывают мероприятия по развитию социальной инфраструктуры и инфраструктуры муниципального образования и иницируют разработку инвестиционных проектов, обеспечивающих приток на территорию района финансовых ресурсов, достаточных для выполнения социальных обязательств. Во-вторых, ориентация на непрерывное отслеживание качества жизни населения и принятие соответствующих политических и экономических решений. В-третьих, непрерывное выявление и формирование конкурентных преимуществ территории, создание условий для повышения инвестиционной привлекательности экономики, анализ сильных и слабых сторон, угроз и возможностей развития муниципального образования, выявление стратегических направлений его развития. В-четвертых, повышение качества и эффективности управления районом.

Программы и мероприятия стратегического плана обеспечивают достижение выбранных генеральных целей, имеющих решающее значение для формирования желаемого образа города в будущем, но это лишь определенные стратегические, узловые моменты, а не вся многогранная деятельность органов местного самоуправления.

В современных условиях значение муниципального стратегического планирования постоянно возрастает. Стратегический план в мировой практике муниципального управления является уже признанным элементом в системе методов, обеспечивающих регулирование развития города и позволяющих создавать условия для перспективного развития в сочетании с принятием текущих решений с учетом стратегических целей.

В условиях социально-экономических реформ, предполагающих адаптацию всех элементов муниципального образования, в том числе органов местного самоуправления к требованиям рыночной экономики, стратегический план способен объединить усилия органов местного самоуправления, коммерческих организаций всего местного сообщества для поддержания муниципального образования как целостной социально-экономической системы и его конкурентоспособности.

По мнению А.М. Стерлягова, стратегическое планирование понимается как систематический процесс, с помощью которого

городские власти и сообщества горожан выстраивают новые партнерские отношения, определяют картину своего будущего и этапы его достижения, исходя из сложившихся условий и ресурсов, реально оценивая тенденции в социально-экономических процессах, ограниченность ресурсов, понимая всю тяжесть городских проблем, должны сами определять траекторию своего перспективного развития¹¹.

Муниципальное образование, имеющий стратегический план развития, получает целый ряд организационных преимуществ, обеспечивающих устойчивое развитие. Как подчеркивается в концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, «одним из основных условий перехода к устойчивому развитию является обеспечение прав и свобод граждан, которое предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество¹².

Под устойчивым развитием в научной и учебной литературе понимается процесс укрепления органами местного самоуправления своего экономического потенциала путем применения технологий, отличающихся наибольшей сопротивляемостью негативным экономическим и политическим факторам и приносящих наименьший ущерб природной среде территории¹³.

Устойчивое развитие муниципального образования, по мнению Т.П. Лагуновой, означает: во-первых, способность к саморазвитию и прогрессу, обеспечение устойчивого роста производства, создание надежных условий для предпринимательской деятельности, во-вторых, полноценное потребление элементов биосферы без нарушения способности биосферы к самовосстановлению, в-третьих, рост или сохранение уровня реального потребления материальных благ при безусловном росте качества жизни населения, в-четвертых, общественное партнерство, т. е. способность различных групп и слоев населения муниципального образования к сотрудничеству и компромиссу в спорных вопросах¹⁴.

Можно выделить три основных организационных преимущества, связанные со стратегией муниципального образования. Во-первых, стратегический план является инструментом обеспечения высокой конкурентоспособности муниципального образования в условиях растущей конкуренции муниципальных образований за инвестиции, квалифицированную рабочую силу и пере-

довые позиции в международном сотрудничестве. Во-вторых, позволяет объединить устремления и действия органов местного самоуправления, населения, коммерческих организаций, общественных организаций в направлении достижения поставленных целей. В-третьих, выводит муниципальное образование, использующее все возможные организационные механизмы для улучшения качества жизни населения и среды предпринимательства, на передовые позиции.

Разработка стратегических планов развития муниципальных образований осуществляется на основе всестороннего учета местной специфики, однако, в процессе стратегического планирования можно выделить некоторые общие методические подходы, характерные практически для всех городов, разрабатывающих свою стратегию развития.

В связи с этим можно выделить пять основных этапов разработки стратегического плана.

Первый этап – изучение и анализ всех факторов (положительных и отрицательных), определяющих развитие города, цель этого этапа состоит в определении стартовых условий развития. На этом этапе создаются рабочие группы по направлениям социально-экономического развития муниципального образования, состоящие из специалистов органов местного самоуправления и коммерческих организаций. Состав рабочих групп утверждается распоряжением главы муниципального образования.

Второй этап – определение целевой направленности стратегического плана, когда выдвигается главная цель и подцели стратегии развития муниципального образования, достижение которых должно усиливать, поддерживать, развивать конкурентные преимущества муниципального образования и ослаблять негативные последствия всех отрицательных факторов развития. На этом этапе осуществляется выявление и прогнозирование величины реальных материальных и финансовых ресурсов, которые могут быть использованы для реализации стратегического плана в реальные сроки, а также выдвигаются конкретные мероприятия и разработка программ, входящих в план, для общественного обсуждения и обоснования.

Третий этап – программирование, на котором главная цель и подцели стратегического плана наполняются конкретным содержанием, т.е. в рамках важнейших направлений стратегического плана разрабатываются конкретные целевые программы, мероприятия, реализация которых будет направлена на

достижение целей стратегического плана, с оценкой этих программ с точки зрения финансовых затрат и эффективности.

Четвертый этап – утверждение стратегического плана представительным органом местного самоуправления и широкое представление плана населению, коммерческим и общественным организациям.

Пятый этап – реализация и мониторинг стратегического плана, в ходе которого осуществляется постоянная проверка правильности выбранных целей, их корректировка с учетом возникающих новых обязательств.

В заключении следует отметить, что сегодня каждое муниципальное образование в соответствии с действующим законодательством во многом самостоятельно несет ответственность за свое нынешнее состояние, имидж и перспективы развития. Включение наиболее активных слоев населения в решение местных проблем порождает у людей заинтересованность в судьбе своей малой родины, развитии местного хозяйства, использовании природных, интеллектуальных, управленческих и других ресурсов, привлечению дополнительных средств, для решения социальных вопросов, создания современной инфраструктуры муниципального образования, улучшения окружающей среды. Долгосрочным ориентиром в этой работе должны стать комплексные программы экономического и социального развития муниципальных образований, основной целью которых, является анализ комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования – городских и сельских поселений, муниципальных районов, определение их возможностей в решении текущих и долгосрочных задач социального и хозяйственного развития на основе использования внутренних резервов и источников экономического роста и оценка эффективности мер по реализации социально-экономической политики, предпринимаемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

¹ Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. М.: Дело, 1998. С.96–97

² Граф В. И. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С.36.

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

- ³ Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России в 3-х томах. Т.3. М., 2001. С.588
- ⁴ Постовой Н. В. Местное самоуправление. История, теория, практика. М., 1995. С. 155.
- ⁵ Костомаров В. Где провести межу // Муниципальная власть. 2001. № 3. С. 7.
- ⁶ Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. М., Дело, 1998.
- ⁷ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»/ Под редакцией Ю. А. Тихомирова. М., 1997. С.34.
- ⁸ Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Институт международного права и экономики. Издательство «Трида, Лтд», 1997. С. 78.
- ⁹ Стратегический план города как фактор активизации потенциала социально-экономического развития. Институт Евроград. СПб., 2000. С.4.
- ¹⁰ Социально ориентированное местное управление: Опыт городов Германии для России СПб.: Наука 1999.
- ¹¹ Материалы VIII семинара-совещания АСДГ руководителей экономических и финансовых служб городов и районов Сибири, Дальнего Востока и Урала. Омск 28–29 октября 1999 год. Новосибирск, 2000. Информационно-методический сборник АСДГ, № 33.
- ¹² Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.
- ¹³ Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. Ростов н/д: Феникс, 2001. С. 217.
- ¹⁴ Материалы VIII семинара-совещания АСДГ руководителей экономических и финансовых служб городов и районов Сибири, Дальнего Востока и Урала. Омск 28–29 октября 1999 год. Новосибирск, 2000. Информационно-методический сборник АСДГ, № 33.

ВРЕМЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.О. Пономарева

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» 2003 г. вводит новую меру ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством – временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В п. 1 ст. 75 Закона 2003 г., определяющем основания применения данной меры, устанавливается, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в следующих случаях:

1) если в связи со стихийными бедствиями, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

3) если при реализации государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, феде-

рального закона, иных нормативных правовых актов.

Можно отметить, что такие же основания предусмотрены для временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ (ст. 26. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁾).

Такой порядок является особым правовым режимом осуществления полномочий местного самоуправления. Несомненно, данная форма государственного вмешательства в осуществление местного самоуправления носит чрезвычайный характер, так как ограничивает конституционное право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, установленное ст.ст. 12, 130, 132 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации прямо не предусматривает возможности такого ограничения, говоря лишь о подконтрольности государству реализации переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132). Среди гарантий местного самоуправления в ст. 133 Конституции Российской Федерации установлен запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. И, если возможность применения мер ответственности к органам местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального Закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), то конституционность временного осуществления органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления в настоящее время не имеет явно выраженной

оценки со стороны Конституционного Суда Российской Федерации.

Между тем, проведя аналогию с позицией Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о возможности осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июня 1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации»²⁾ следует сделать вывод о том, что установленная статьей 75 возможность временного ограничения права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения в принципе является допустимой и соответствующей Конституции Российской Федерации, но с учетом ряда условий. Среди таких условий можно выделить:

- 1) наличие основания, не допускающего иного варианта действий органов государственной власти;
- 2) временный характер подобной меры, строго ограниченный периодом, необходимым для устранения причин, повлекших ее применение;
- 3) ограничение полномочий местных органов власти лишь в той мере, какая необходима для достижения цели подобного действия;
- 4) наличие такого механизма реализации, который включал бы в себя необходимость участия двух и более органов государственной власти (местного самоуправления);
- 5) наличие процедуры судебной защиты интересов населения муниципального обра-

зования и его органов.

Следует отметить, что ст. 75 Закона 2003 г., устанавливая подобные условия для введения режима осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, закрепляет исключительный перечень оснований для введения подобного режима. Иные нарушения (объективные обстоятельства), кроме перечисленных в ч. 1 ст. 75 не могут служить основанием для ограничения полномочий местного самоуправления.

Кроме того, с целью предотвращения вмешательства в исключительную компетенцию населения и представительного органа местного самоуправления, в ст. 75 включены гарантии права граждан на местное самоуправление: не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории, преобразованию муниципального образования.

Примечательно, что вводимый режим может служить как мерой ответственности за ненадлежащее осуществление полномочий органами местного самоуправления, так и механизмом устранения чрезвычайной ситуации, возникшей в силу объективных причин. Безусловно, что во втором случае, введение специфического режима осуществления органами государственной власти полномочий местного самоуправления не является мерой ответственности и не связана с субъективной стороной действий (бездействия) органов местного самоуправления.

Так, пп.1 ч.1 ст. 75 среди оснований называет наличие стихийного бедствия, катастрофу, иную чрезвычайную ситуацию, устанавливая дополнительный признак – отсутствие представительного органа муниципального образования и местной администрации и (или) невозможность их сформирования. Между тем, данная норма не имеет четкого определения, что следует считать чрезвычайной ситуацией.

Например, определение содержания данной категории можно было бы заимствовать из положения ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 № 3-ФКЗ³⁾, где подробно перечисляются основания для введения режима чрезвычайного положения. Наряду

с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуаций, к основаниям введения чрезвычайного положения отнесены и попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Но полагаем, что основаниям, закрепленным в пп. 1 ч. 1 ст. 75 Закона 2003 г. больше соответствует ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴, в которой определено, что чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Представляется, что данное определение вполне применимо по аналогии и в отношении основания, закрепленного в пп. 1 ч. 1 ст. 75 Федерального закона 2003 года.

В целом понятие чрезвычайной ситуации нельзя толковать расширительно, т.е. не относятся к чрезвычайным ситуациям, например, политические или финансовые кризисы, из-за которых формирование органов местного самоуправления может задерживаться.

Рассматривая установленный пп. 1 ч. 1 ст. 75 Закона 2003 г. квалифицирующий признак чрезвычайной ситуации – отсутствие представительного органа муниципального образования и местной администрации и (или) невозможность их формирования, следует обратить внимание, что в юридической технике данной нормы использован соединительный, а не альтернативный предлог, следовательно, наличие одного из двух органов местного самоуправления либо возможность его формирования ведет к невозможности введения особого ре-

жима, предусмотренного данной статьей. Только отсутствие и (или) невозможность формирования, как представительного органа муниципального образования, так и местной администрации дает основания для временного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления в рамках указанного в пп. 1 ч. 1 ст. 75 основания.

Полагаем, что в случае отсутствия или невозможности формирования органов местного самоуправления в связи со стихийными бедствиями, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Федерации, безусловно, оправдано, тем более, что данное решение может приниматься по инициативе представительного органа местного самоуправления, однако не может быть признано мерой ответственности, так как не предусматривает совершения противоправного действия или бездействия.

Остальные основания связаны с ненадлежащими действиями самих органов местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что, допущенное органами местного самоуправления при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам, нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленное соответствующим судом, может повлечь помимо изъятия полномочий еще и использование мер, которые применяются к органам и должностным лицам местного самоуправления при определении их конституционно-правовой ответственности перед государством.

В отношении основания, закрепленного в пп. 2 ч. 1 ст. 75 Закона 2003 г. следует учитывать, что данный подпункт вступает в силу с 1 января 2008 г. (ч. 6 ст. 83 Закона 2003 г.). В законе среди признаков данного основания имеется указание на необходимость причинной связи между решениями, действиями (бездействием) органов местного самоуправления и возникновением просроченной задолженности. Также, данный подпункт указывает на то, что наличие просроченной задолженности, как основания введения особого правового режима, должно сопровождаться выполнением бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации в отношении бюджета муниципального образования.

В этом случае Закон 2003 г. предусматри-

вает введение временной финансовой администрации, которая в целях восстановления платежеспособности муниципального образования принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Рассматривая данные положения, Берг О.В. верно отмечает, что ограничение прав органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение бюджета в форме введения в муниципальных образованиях временной финансовой администрации согласно ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации может быть обоснованным только в случае, если население муниципального образования самостоятельно не может решить вопрос о снижении просроченной задолженности муниципального образования. Исходя из этого, он предлагает закрепить в законе положения, согласно которым условием введения данного института является отрицательный результат голосования по отзыву главы муниципального образования, возглавляющего администрацию муниципального образования, или голосования представительного органа местного самоуправления о расторжении контракта с главой местной администрации, назначаемого по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации⁵.

На наш взгляд, данное предложение неприемлемо, поскольку в этом случае процедура отзыва отложит на какое-то время решение самой проблемы задолженности муниципального образования, а также потребует значительных финансовых затрат. Кроме того, отзыв выборного лица местного самоуправления не может быть инициирован органами и должностными лицами государственной власти.

В законодательстве понятие «временная финансовая администрация» употребляется

в двух смыслах: 1) в «функциональном» как особый правовой режим управления бюджетным процессом, уполномоченным органом власти более высокого территориального уровня и 2) в «институциональном» как собственно уполномоченный орган исполнительной власти более высокого территориального уровня.

В соответствии со ст. 168.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁶ под временной финансовой администрацией применительно к муниципальному образованию следует понимать временный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который подготавливает и осуществляет меры по восстановлению платежеспособности муниципального образования, оказывает содействие органам государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления, осуществляет и (или) контролирует осуществление отдельных бюджетных полномочий местной администрации.

Временная финансовая администрация в муниципальном образовании вводится на срок до одного года решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования в порядке, установленном федеральным законом.

Ходатайство о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании подается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Одновременно в Законе 2003 г. (п. 4 ст. 75) предусмотрены гарантии от злоупотребления институтом временной финансовой администрации.

Во-первых, временная финансовая администрация может вводиться по ходатайству представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования.

Во-вторых, она вводится только решением арбитражного суда субъекта Федерации

В-третьих, она может вводиться на срок до одного года.

В-четвертых, временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайс-

тву высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

Последним основанием для временного возложения полномочий органов местного самоуправления на органы государственной власти является нецелевое расходование органами местного самоуправления бюджетных средств либо нарушение ими Конституции Российской Федерации, Федерального закона, иных нормативных правовых актов при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам. Факт нецелевого использования бюджетных средств, либо нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам, должен быть установлен соответствующим судом.

В данном случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Указанное изъятие осуществляется в соответствии со ст. 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации в бесспорном порядке.

Временный характер рассматриваемого режима характеризуется тем, что срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления, не может превышать период времени до устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. Однако данное ограничение затрагивает только такой режим, основанием для введения которого послужила чрезвычайная ситуация (пп. 1 ч. 1 ст. 75). Срок для введения временной финансовой администрации ограничен лишь временными рамками (ч. 4 ст. 75), а при нецелевом расходовании бюджетных средств, либо нарушении Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленных судом (пп. 3 ч. 1 ст. 75) законодатель вообще не устанавливает каких-либо ограничений по срокам действия такого режима.

Представляется, что данные положения за-

кона крайне спорные, так как допускают возможность произвольного установления срока осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, не связанного с фактическим прекращением оснований введения такой меры.

Закон 2003 г. прямо не устанавливает правило об ограничении круга изымаемых полномочий только теми, которые непосредственно необходимы для устранения причин, повлекших введение специального режима, но исходя из ее толкования следует предположить о наличии такого правила. Так, в статье 75 говорится об осуществлении отдельных полномочий. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен содержать перечень осуществляемых отдельных полномочий.

Однако в части основания введения рассматриваемого режима, вызывает сомнения возможность осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления (ч. 5 ст. 75 Закона 2003 г.). Основанием для данной меры в соответствии с пп. 3 ч. 1 ст. 75 является ненадлежащее осуществление отдельных переданных государственных полномочий, следовательно, ограничение органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения является чрезмерным. В данном случае, более уместным было бы ограничение возможности изменения компетенции органов местного самоуправления исключительно в части осуществления переданных государственных полномочий.

Рассматривая субъекты механизма введения особого режима, следует обратить внимание на то, что Закон 2003 г. закрепляет осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления только на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В отношении возможности такого осуществления полномочий федеральными органами государственной власти Закон 2003 г. содержит лишь бланкетную норму (ч. 7 ст. 75), не конкретизируя ни оснований, ни порядка такого режима. Также следует отметить, что на такие формы госу-

дарственного вмешательства в осуществление местного самоуправления нормы Закона 2003 г. распространяться не будут. В частности, возможность осуществления полномочий органов местного самоуправления федеральными органами установлена Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Подводя итог, можно отметить, что сопоставление положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих случаи временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с нормами, закрепляющими перечень видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также устанавливающие случаи наступления ответственности указанных субъектов перед государством, позволяет сделать вывод, что включение указанных положений в главу 10 Закона 2003 г. «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» не свидетельствует о том, что законодатель рассматривает временное осуществление органами государственной влас-

ти отдельных полномочий органов местного самоуправления в качестве формы ответственности последних.

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42 Ст. 5005.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации 1995. № 5.

³ Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁵ Берг О.В. Некоторые вопросы концепции проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 16–17.

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСОБАЯ РАЗНОВИДНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ

Е.С. Рейхерт,

преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности ЮУрГУ

Управление имеет место во всех системах материального мира: в технических, биологических и социальных. Схожесть процессов управления в этих системах выявила и показала кибернетика- наука об общих закономерностях получения, хранения, передачи и переработки информации, которая разрабатывает общие принципы создания систем управления. Проблемы управления изучаются также целым рядом прикладных наук, таких как: философия управления, социология управления, организационное поведение, психология управления, история управления, право и управление и др.

Все многообразие подходов к определению понятия «управления» обусловлено многогранностью и сложностью этого уникального явления, которое очень трудно на современном этапе развития науки управления выразить единым определением. Поэтому разные авторы видят это явление по-разному и формулируют определения управления по-своему. Наиболее распространенным является определение управления как целенаправленного воздействия субъекта управления на объект с целью перевода его в качественно новое состояние.

Ю.М. Козлов выделил ряд существенных моментов, характеризующих управление:

1. Управление- функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности.

2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации.

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает

осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

Представляется, данное утверждение вступает в противоречие с предыдущим утверждением. Все-таки управление это всегда внутреннее качество целостной системы, так как в качестве объекта и субъекта могут выступать не только простейшие элементы, но также представляющие собой сложные механизмы взаимодействия нескольких субъектов и объектов, которые в свою очередь образуют мини системы и подсистемы. Что такое система? Думается, это множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Следовательно, если между системой высшего порядка и системой низшего порядка возникают взаимосвязи, в результате которых одна система может оказывать регулирующее воздействие на другую систему, можно говорить о существовании макросистемы. И управление в этом случае выступает опять таки как внутреннее качество целостной системы.

5. Управление по своей сути сводится к управлению воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие это прерогатива субъекта управления¹.

Н.А. Куртиков предлагает новый подход к определению понятия управления: Управление процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов.

В таком определении есть принципиально важные отличия. Как указывает сам автор, во-первых, «воздействие» субъекта управления

на объект из одностороннего явления превращается в их «взаимодействие», что более соответствует диалектике социальных систем. Во-вторых, введение в определение управления категории «достижения социально значимых результатов» ориентирует практику управления на четкое понимание социальной миссии каждой системы управления, повышает возможности для объективной оценки качества труда всех занятых этим видом деятельности на всех этапах системы управления².

Однако в качестве теоретико-методологической основы была принята социальная философия, в результате получившееся понятие больше соответствует определению социального управления, чем понятию управления вообще.

Управление как процесс воздействия субъекта на объект управления немислим без системы управления, под которой понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т.е. множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Участвующие в процессе управления элементы объединяются в систему при помощи информационных связей, конкретнее по принципу обратной связи³. Система управления включает в качестве самых крупных структурных элементов субъект и объект управления. Однако превращение многочисленных разнообразных и разрозненных элементов в систему достигается только тогда, когда между ними устанавливаются взаимозависимые связи и непрерывные отношения, а также достигается такой уровень саморегуляции и организованности, который позволяет решать поставленные задачи и цели, качественно осуществлять управленческие функции. В «системе», являющейся цельным и законченным образованием, каждый ее структурный элемент, имеющий относительную самостоятельность и независимость, решает отдельную задачу и осуществляет конкретную функцию. Этот процесс в конечном итоге направлен на обеспечение функционирования системы в целом.

Наличие в системе управления информационных отношений (так называемых прямых и обратных связей) обусловлено ее формальной иерархичностью, сложностью построения, особыми отношениями между структурными элементами, между субъектами и объектами управления. «Прямые и обратные связи» характеризуют непосредственное воздействие субъекта управления на объекты управления, которые не являются пассивной стороной в управленческом процессе и информируют субъекта управления о проблемах, результатах деятельности.

В этом случае можно говорить о **седьмом признаке** управления наличие не только прямых, но и обратных связей между субъектом и объектом управления.

Основываясь на вышеизложенном, хотелось бы предложить следующее понятие управления.

Управление – это целенаправленный процесс взаимодействия субъекта и объекта управления, при котором субъект управления оказывает регулирующее воздействие на объект управления.

Традиционно выделяются следующие типы управления:

1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами);

2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);

3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями).

По мнению Д. Н. Бахраха⁴, вне этой классификации остаются многие виды управления средствами производства: водными ресурсами, движимым имуществом, автомобилями, лошадьми, технологическими процессами и т.д. Человек также сознательно управляет собой, своими чувствами, поступками, и это, конечно не биологическое управление. В порядке научной гипотезы он предлагает выделять пять видов управления:

- 1) биологическое;
- 2) техническое;
- 3) индивидуальное;
- 4) социальное;
- 5) управление средствами производства.

Особое внимание хотелось бы уделить социальному управлению. Как объективная реальность управление есть явление универсальное, поскольку имеет место во всех обществах, странах, во всех сферах общественной жизнедеятельности людей и во все времена человеческой цивилизации. Управление много «старше» государства. Оно возникает там и тогда, когда появляется социальная потребность в нем. Поэтому генезис управления в социальных общностях можно понимать как исторически вычлененный из групповой совместной деятельности вид труда.

Всякое групповое взаимодействие ради достижения желаемого результата объективно предполагает определенное разделение усилий в группе, распределение ролей, координацию и регулирование индивидуальных действий. Чем масштабнее общность взаимодействующих, тем больше социальная потребность в

управлении, тем большую социальную значимость приобретают личностные качества человека, выполняющего эту организующую деятельность. Основными носителями социально-управленческих явлений выступают люди- субъекты и объекты управления, взаимодействующие в конкретных общностях различной масштабности. Субъект управления это органическая структурно-функциональная составляющая социальной системы управления. Это индивид или группа людей, наделенный властными полномочиями принимать управленческие решения, оказывать волевое, интеллектуальное и нравственное влияние на других. Объект управления это та часть системы, которая материализует цели управления, исполняет управленческие решения, обеспечивает в итоге реализацию социальной миссии конкретной системы управления⁵.

Социальное управление имеет свои отличительные характеристики, отделяющие его от остальных видов управления. В качестве особенностей социального управления Д.Н. Бахрахом были предложены следующие⁶.

Управление людьми. Объектом воздействия могут быть один человек, формальная или неформальная группа, государственная и общественная организация и т.д. Человек общественное существо, он всегда живет и действует среди себе подобных. Любая совместная деятельность означает организацию, она требует упорядочения, усилия отдельных людей должны быть гармонизированы во времени и пространстве, подчинены единой цели. Управление людьми существует наряду с управлением вещами, однако последнее к социальному управлению не относится.

Предполагает единство воли участников совместной деятельности относительно определенной цели. Такое единство может быть достигнуто посредством добровольного согласия или подчинения одной воли другой. Способность подчинять себе волю других принято называть властью. Власть это вертикальная, иерархическая координация действий, важнейшее, необходимейшее средство управления.

Автономия объектов управления. Объекты социального управления люди, коллективы, нации обладают волей и сознанием, способностью анализировать окружающую обстановку, выбирать определенный вариант поведения.

Социальное управление осуществляется сознательно. Главные моменты сознательности управления: идеальная цель; идеальная программа ее осуществления; сознательное построение организационных структур. Цель

человеческих действий это идеальная модель потребного будущего, предвосхищающая желаемые состояния системы. Сознательное управление предполагает идеальное предвосхищение результата применения тех или иных средств и определенного порядка достижения цели.

Таким образом, социальное управление- это сознательный целенаправленный процесс взаимодействия людей и их объединений, при котором одни люди и их объединения оказывают регулирующее воздействие на других людей и их объединения.

Системность объективное свойство всех сложных объектов, с которыми приходится иметь дело в процессе управления. Особый интерес представляет понятие «социальная система». Она определяется как структурный элемент социальной реальности, определенное целостное образование, основными элементами которого являются люди, их связи и взаимодействие. Это- объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель действующих на основе определенных норм, процедур и правил. В отличие от общего понятия «система» социальная система имеет ряд дополнительных значимых признаков: иерархия статусов элементов, наличие в системе механизмов самоуправления, самосознание субъектов и объектов управления, система ценностей, формальные и неформальные отношения и др.⁷. Опираясь на данное понятие, можно дать следующее определение: Социальное управление это управление социальными системами.

Управленческая деятельность состоит из определенных **функций социального управления**, каждая из которых является автономной частью его содержания. В литературе по управлению термин «функция» используется в различных значениях, но чаще всего как задача, основное направление деятельности субъекта либо как особый вид управленческой деятельности⁸. В первом случае говорят о персонифицированных функциях, а во втором о функциях вообще. Функции делятся на общие и специальные.

Общие функции это всеобщие, типичные виды взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Общие функции понимаются как устойчивые, относительно самостоятельные, специализированные виды управленческой деятельности вообще. К числу общих управленческих функций относятся: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, структурная функция, работа с кадрами, финансирование, оперативное регу-

лирование, учет, контроль, делопроизводство. Общие функции управления конкретизируются в функциях отдельных органов, структурных подразделений, должностей.

Наряду с общими функциями и их многочисленными модификациями существуют специальные, т. е. такие виды организационной деятельности, которые вызваны к жизни особенностями объектов воздействия. Это, например, техническая подготовка производства в промышленности, проектирование в строительстве, ценообразование, многие государственные органы, ряд общественных организаций активно занимаются воспитанием населения, пропагандой и агитацией. Отдельные государственные органы осуществляют принуждение.

В обществе **методы управления** выступают как способы, приемы реализации объективных законов на основе использования инструментов управления. Методы деятельности являются средствами осуществления целей, методы управления средствами, способами, приемами целенаправленного воздействия на управляемую систему. Совокупность методов, используемых в процессе управления, их сочетание являются одним из важнейших качественных показателей управления. Умелое использование разнообразных методов в определенной обстановке свидетельствует об искусности субъекта.

Понятие метода, прежде всего, связано с деятельностью, с процессом. Но не с любой деятельностью, а с целенаправленной. Такая деятельность выступает как совокупность приемов, способов достижения намеченного результата. Метод можно понимать как способ целенаправленного воздействия субъекта управления на коллектив, группу или одного человека⁹. Способы и средства целенаправленного воздействия на людей зависят от множества факторов, таких как: характер производственных отношений, исторические условия, особенности управляемого объекта, уровень культуры и др. Кроме того, выбор метода зависит от поставленных целей и задач, которые необходимо решить. Лишь небольшое количество общественных отношений жестко требует применение конкретного метода. В большинстве случаев цель достигается различными средствами. Субъект управления должен в каждом конкретном случае применить наиболее эффективные и целесообразные методы.

По содержанию различаются методы прямого (административные) и методы косвенного воздействия (экономического и морального стимулирования).

По характеру воздействия методы управ-

ления делятся на методы убеждения и принуждения. Близко соприкасается с этой классификацией, но не совпадает с ней, деление методов на диктаторские (авторитарные) и демократические. Последние прежде всего опираются на убеждение, но предполагают и принуждение. Применительно к системе управления в целом и особенно к отдельным ее частям определенное значение имеет выделение основных и вспомогательных методов.

В последнее время ряд авторов предлагает выделять три группы методов: экономические, организационно-распорядительные (административные) и социально-психологические¹⁰. При этом последняя группа методов имеет свою внутреннюю классификацию. В частности, социальные методы включают в себя¹¹:

- методы социального нормирования, которые позволяют упорядочить социальные отношения между социальными группами, коллективами и отдельными работниками путем введения различных социальных норм. Это правила внутреннего трудового распорядка, правила внутрифирменного этикета, формы дисциплинарного воздействия;

- методы социального регулирования используются для упорядочения социальных отношений путем выявления и регулирования интересов и целей различных коллективов, групп и индивидуумов. К ним относятся договоры, взаимные обязательства, системы отбора, распределения и удовлетворения социальных потребностей;

- методы морального стимулирования, которые используются для поощрения коллективов, групп, отдельных работников, достигших определенных успехов в профессиональной деятельности.

Психологические методы подразделяются на:

- методы комплектования малых групп позволяют определить оптимальные количественные и качественные отношения между работниками с учетом психологической совместимости;

- методы гуманизации труда использование психологического воздействия цвета, музыки, расширение творческих процессов и др.;

- методы профессионального отбора и обучения направлены на профессиональную ориентацию и подготовку людей, которые по своим психологическим характеристикам наиболее соответствуют требованиям выполняемой работы.

В.И. Мухин предлагает классифицировать социально-психологические методы по иерархии социальных процессов, которая включает в себя общество, коллектив, группу, личность¹².

На уровне общества действуют методы управления социально-массовыми процессами, базирующимися на информационном управлении. Это управление, когда управляющее воздействие носит информационный характер, т.е. субъекту управления дается информационная картина, ориентируясь на которую, он выбирает линию поведения. Сегодня, по мнению автора, главным носителем информации для человека является экран телевизора или компьютера. Скорость создания картин, понятий-образов столь высока, что на обдумывание полученной информации уже нет времени. Психологи установили, что критически усваивать информацию способны 15–20% населения. К тому же до 75% людей обладают повышенной внушаемостью. Поэтому применение современных способов массовой информации обеспечивает управляемость обществом.

Думается, можно пойти в данных высказываниях дальше, ведь информация воздействует не только на общество в целом, но и на его конкретного индивидуума. Следовательно, можно говорить о новом методе социального управления методе информационного воздействия.

Как и все явления реального мира, методы имеют свою форму. С этой точки зрения их можно разделить на организационно-правовые (в литературе их часто называют просто правовыми) и организационные. В одних случаях управленческая воля облекается в правовые формы и выражается в актах, содержащих общие нормы и правила, или в индивидуальных предписаниях, разрешениях, приказах. Но даже государственные органы не всегда облекают волю в юридические формы и широко используют чисто организационные действия (разъяснения, инструктирование). Общественные организации в основном используют неправовые, организационные методы деятельности.

Большое значение имеет деление методов на гибкие и жесткие, творческие и шаблонные, государственные и общественные. Методы управленческой деятельности можно разделить на общие, используемые при выполнении всех или большинства функций управления, и специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций.

Но все они принципиально едины, поскольку являются средствами осуществления единого целого целенаправленного воздействия на общество (коллектив, группу), с целью по-

степенного перевода его в новое качественное состояние.

Социальное управление включает несколько видов, различающихся по целям, задачам, функциям, субъектам и их полномочиям, а также процедурам управления:

1) государственное управление (управление в области организации и функционирования государства);

2) местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);

3) общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);

4) коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли).

Каждый из указанных видов имеет свою специфику и может являться темой для дальнейшего, более глубокого изучения.

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право российской Федерации. Учебник. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. С. 4–5.

² Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1/ Под ред. В.А. Козбаненко. М.: «Статут», 2002. С.14

³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 137–138.

⁴ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 6.

⁵ Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1/ Под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2002. С.15–16.

⁶ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 7–12.

⁷ Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1/ Под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2002. С.24.

⁸ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 64–67.

⁹ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 74–82.

¹⁰ Основы теории управления. Учебник/ В. И. Мухин М.: Экзамен, 2002. С. 96.

¹¹ Основы социального управления: Учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. Под ред. В.Н. Иванова. М.: Высшая школа, 2001. С.50–51.

¹² Основы теории управления. Учебник/ В.И. Мухин. М.: Экзамен, 2002. С. 105.

УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

М.Ю. Роман,

*ассистент кафедры государственного права Института
права БашГУ*

Согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации судебная власть является самостоятельной и независимой от законодательной и исполнительной ветвей власти. Одним из проявлений самостоятельности и независимости является возможность осуществления судебного контроля за нормативно-правовыми актами на предмет их соответствия Конституции и закону.

Одним из объектов судебного контроля являются указы Президента РФ. Поскольку в существовании судебного контроля за своими указами он не заинтересован, возможность осуществления контроля закреплена не в его указах, а в иных актах. На федеральном уровне судебный контроль осуществляется Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами.

Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет высшую форму судебного контроля. В соответствии с пунктом «а» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации он разрешает дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ. Это же подтверждается и в пункте «а» ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»¹.

По делу о проверке конституционности указа Президента Конституционный Суд выносит постановление либо о соответствии, либо о несоответствии его Конституции Российской Федерации. Указ лишается юридической силы и в формально-юридическом плане считается несостоятельным, если он признается Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации. Более того, такое признание является основанием для отмены и других нормативных актов, основанных на признанном неконституционным полностью либо части нормативного указа Президента.

Необходимо отметить, что оценку ненормативных актов на предмет их соответствия конституционности Конституционный Суд не проводит, он может лишь констатировать наличие пробела в правовом регулировании. Например, в одном из своих постановлений Конституционный Суд указал, что Основные положения военной доктрины Российской

Федерации не содержат нормативных предписаний. Нормативное содержание отсутствует в связи с этим и в Указе Президента, которым они приняты. Таким образом, эти документы не относятся к числу актов, которые могут проверяться Конституционным Судом Российской Федерации на их соответствие Конституции Российской Федерации, и, следовательно, производство по их проверке на основании пункта части первой ст. 43 и ст. 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению².

Самостоятельность Конституционного Суда России непосредственно связана с юридической природой принимаемых им решений. Конституционный Суд в Постановлении от 16 июня 1998 года «О толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»³ указал, что решения Суда, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как и решения нормотворческого органа и, следовательно, имеют такое же, как и нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам иных судов. Следует дополнить, что, согласно ч. 6 ст. 125 Конституции Российской Федерации и ч. 3 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Подчеркнем, что акт утрачивает силу в результате самого факта принятия Конституционным Судом соответствующего решения. При этом не требуется отмена такого официального решения принявшим его органом или должностным лицом. Правовые позиции Конституционного Суда исходят из признания акта неконституционным, которое означает, что с момента провозглашения решения Конституционного Суда этот акт становится недействительным, то есть считается отмененным: для его исключения из правовой системы в принципе не требуется принятия соответствующим органом или должностным лицом специального решения поданному вопросу.

Такие правовые последствия признания актов не соответствующими Конституции определяют эффективность и действенность решений Конституционного Суда, согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 79), и отражают их значимость для правовой системы: являясь окончательными, они не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после провозглашения (ч. 1 ст. 79), действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами (ч. 2 ст. 79). Следовательно, Конституционный Суд принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, и лишь в отношении той части нормативного указа, конституционность которого подвергается сомнению.

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного указа Конституционный Суд принимает постановление либо о соответствии, либо о несоответствии его Конституции Российской Федерации. Юридическая сила постановления Конституционного Суда о признании нормативного указа неконституционным не может быть преодолена повторным изданием аналогичного указа⁴. Подобное понимание юридической значимости решений Суда обеспечивает самостоятельное и независимое осуществление им судебной власти посредством конституционного судопроизводства⁵.

Кроме Конституционного Суда судебный контроль в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁶ осуществляет Высший Арбитражный Суд. В частности, этой нормой определено, что в первой инстанции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассматривает дела об оспаривании нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации, а также дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента Российской Федерации.

Интерес представляет Арбитражный процессуальный кодекс от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ. Дело в том, что ст. 29 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации отнесла к подведомственности арбитражных судов дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. Данная норма

была предметом судебного разбирательства в Конституционном Суде⁷.

Г.А. Жилин в комментарии к Арбитражно-процессуальному кодексу Российской Федерации уделяет внимание тому, что «характер споров, разрешение которых, по общему правилу, отнесено к подведомственности арбитражных судов, законодателем определен как «экономический». Однако закон не раскрывает содержания понятия «экономический». Эта неопределенность позволила законодателю ошибочно отнести к экономическим споры о соответствии закону нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность. Дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в порядке так называемого нормоконтроля, в них разрешаются только вопросы абстрактного права (соответствия оспариваемого нормативно-правового акта нормативно-правовому акту более высокой юридической силы); правоотношения, возникшие в связи с применением этого акта... предметом судебного разбирательства не являются»⁸.

Напротив, В.В. Ярков указывает, что одним из критериев подведомственности дел арбитражных судов в порядке административного судопроизводства наряду с экономическим характером спора может «быть оценка законности ненормативного или нормативного акта в данной сфере»⁹. Более того, он полагает, что ответчиком по таким делам может быть Президент Российской Федерации. В ст. 29 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации четко определяется условие оценки законности акта, в том числе указа Президента – если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. Примером может служить ст. 138 Налогового кодекса, согласно которой организации и индивидуальные предприниматели вправе обжаловать в арбитражные суды нормативные акты налоговых органов. Однако привести подобный пример в отношении указов Президента России затруднительно, но потенциальная возможность все же есть.

Как было показано выше дела об оспаривании нормативных актов Президента в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации отнесены к подведомственности Конституционного Суда РФ. Отстаивая свою позицию, В. В. Ярков приводит в пример пункт 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998г. № 19-П «О толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», в соответствии с которым арбитражные суды могут вне связи с

рассмотрением конкретного дела проверять указанные нормативные акты на предмет соответствия имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации. Однако такие полномочия арбитражного суда должны быть установлены федеральным конституционным законом. Очевидно, что Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации им не является, но постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст.1, п. 1 ст.21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»¹⁰ было предложено новое толкование данного вопроса. Оно заключается в том, что суды общей юрисдикции вправе признать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению тогда как лишать юридической силы закон субъекта РФ вправе только Конституционный Суд РФ в порядке конституционного судопроизводства. Если подобное толкование Конституционного Суда России распространить и на дела, указанные в п.1 ст. 29 Арбитражно-процессуального кодекса, то тогда арбитражные суды вправе осуществлять нормоконтроль путем признания нормативных актов недействующими и не подлежащими применению. Этой же позиции придерживается В.Ф. Яковлев, отмечая, что «обращение в арбитражный суд с требованием о проверке законности нормативного правового акта возможно, если посредством такого обращения заявитель защищает свои права в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также, если подобная проверка находится в компетенции арбитражных судов в соответствии с федеральным законом»¹¹. В отношении ненормативных актов Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года как и прежний Арбитражно-процессуальный кодекс 1995 года отнес их к подведомственности арбитражных судов. Однако если прежде они рассматривались по правилам искового производства, то сейчас – в порядке административного судопроизводства.

Что касается процессуальных моментов, то Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации содержит главу 23 – Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, в которой установлен порядок рассмотрения таких дел, требования к заявлению о признании нормативного пра-

вового акта недействующим, содержание решения по делу и т.д.

Таким образом, основное отличие судебного контроля, осуществляемого Высшим Арбитражным Судом от контроля Конституционного Суда России в том, что первый осуществляет контроль за законностью, а другой за конституционностью. Однако есть еще один важный аспект: как отмечает М. А. Митюков «...речь идет о постепенном преобразовании Конституции под влиянием общественного развития. Конституция меняется без изменения ее текста, а Конституционный Суд, толкуя Конституцию при разрешении конкретных споров или давая ей официальное и обязательное толкование, лишь констатирует такие изменения»¹². На наш взгляд, это в полной мере относится и к указам Президента Российской Федерации.

На Верховный Суд Российской Федерации также возложена обязанность по осуществлению судебного контроля. Гражданский процессуальный кодекс от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (в редакции от 21 июля 2005) в ст. 27 содержит перечень гражданских дел, которые рассматриваются Верховным Судом Российской Федерации в качестве суда первой инстанции. В числе дел п. 1, 2 ч. 1 ст. 27 указывает гражданские дела об оспаривании ненормативных и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации. Г.П. Ивлев, комментируя данную норму, отмечает, «что исключение, пожалуй, составляют нормативные указы Президента Российской Федерации, проверка конституционности которых отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации»¹³. Однако, на наш взгляд, данный вывод не обоснован, поскольку, как и в ситуации с арбитражными судами, речь идет не о проверке на соответствие конституционности, а о законности указов.

Подраздел III Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации – Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений – детализирует процессуальную сторону таких дел. В частности ст. 245 содержит примерный круг лиц, которые могут обратиться с заявлением – граждане, организации, прокурор. Как и в ситуации с арбитражными судами эта статья содержит оговорку – если рассмотрение этих заявлений не отнесено к компетенции иных судов. Особенностью гражданского судопроизводства по таким делам является то, что к ним не применяются правила заочного производства. По аналогии с конституционным и арбитражным процессами суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. Кроме

того, судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу. После вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

Следует сказать, что специфика судебной власти позволяет судам оказывать заметное влияние на издание и действие актов Президента Российской Федерации. Выражается это в том, что акты, издаваемые Президентом России, являются объектом судебного контроля. Однако из трех судебных органов Российской Федерации – Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов – только первый имеет достаточно развитую правовую основу для осуществления контроля за указами Президента РФ, подкрепленную значительной практикой. Именно поэтому основное бремя судебного контроля за этими актами ложится на плечи Конституционного Суда Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июля 1994. № 13. Ст. 1447; Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июня 2004. № 24. Ст. 2334; Собрание законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2005. № 15. Ст. 1273.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 июля 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2699.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

⁴ Мазуров А.В. Указ. соч. С. 141.

⁵ Никитина А. Самостоятельность Конституционного Суда России в его взаимоотношениях с другими органами государственной власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 2 (47) 2004. С. 56.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации от 1 мая 1995. № 18. Ст. 1589; Собрание законодательства Российской Федерации от 7 июля 2003. № 27 (ч. 1), Ст. 2699; Собрание законодательства Российской Федерации от 29 марта 2004. № 13. Ст. 1111.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2003 г. № 502. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Родина Владимира Викторовича и Абрамовой Ларисы Владимировны на нарушение их конституционных прав положениями статей 4 и 116 Гражданско-процессуального кодекса РСФСР, статей 4 и 22 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации 1995 года, статьи 29 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года и статей 137 и 138 Налогового Кодекса Российской Федерации» / Текст официально опубликован не был.

⁸ Комментарий к Арбитражно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Жилин Г.А. М., 2005. С. 80, 82.

⁹ Комментарий к Арбитражно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под. ред. В.В. Яркова М., 2003. С. 81.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации от 17 апреля 2000г. № 16 Ст. 1774.

¹¹ Комментарий к Арбитражно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Яковлева В. Ф., Юркова М. К.М. 2003. С. 117.

¹² Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Вып. 4. Саратов. 2003. С. 37.

¹³ Комментарий к Гражданско-процессуальному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Ивлев Г.П. М., 2002. С. 92.

РЕГИСТРАЦИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.Ю. Стариков,

аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Проблемы процессуального регулирования реализации законов, подзаконных актов, а также содержащихся в них материальных административно-правовых норм, регулирующих отношения в различных направлениях реализации исполнительной власти, приобретают сейчас особую остроту и практическую актуальность.

В литературе под административным процессом понимают властную деятельность органов исполнительной власти, осуществляемую в рамках административно-процессуальной формы и состоящей в решении конкретных юридических дел¹. Исходя из данного подхода, административный процесс должен полностью регулироваться административным правом. Однако с данным подходом трудно согласиться, так как деятельность публичной администрации очень разнообразна. Она принимает нормативные акты, причем объем административного правотворчества значительно превосходит объем законотворчества².

Результатом процессуальной деятельности уполномоченных государственных органов является применение норм материального права – гражданского, уголовного, административного.

Д.Н. Бахрах выделяет следующие признаки административных процессов: это целенаправленная деятельность субъектов исполнительной власти; направлена на решение в соответствии с законами конкретных дел, порученных ей; результатом является принятие административного акта; данная деятельность детально регламентируется административно-процессуальными нормами административного права; с точки зрения процедуры носят простой характер.

В юридической науке к административно-процессуальной деятельности относят административно-юрисдикционную и административно-процедурную деятельность. К последней относятся: лицензионное производство, разрешительное производство, регистрационное производство, а также производство по принятию правовых актов управления.

Регистрация означает запись фактов с целью учета и придания этим фактам законности. Ю.М. Козлов определяет регистрацию

как акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемый, как правило, органами Министерства Юстиции и Министерства Внутренних Дел Российской Федерации³.

Некоторые исследователи понимают регистрационную деятельность как особый режим признания государством правоспособности субъектов, установления законности их прав на совершение какого-либо действия и выдачи соответствующей информации. Регистрационный режим представляет собой совокупность правовых и организационных мер, устанавливающих и закрепляющих на законодательном уровне порядок регистрационного учета соответствующих объектов (субъектов), осуществляемый указанными в законодательстве уполномоченными федеральными органами исполнительной власти⁴.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит понятие государственной регистрации недвижимости. Это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации⁵. Целесообразно было бы сформулировать легальные определения иных видов государственной регистрации.

А.Р. Кирсанов выделяет следующие регистрационные производства: регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; регистрация юридических лиц; регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; регистрация общественных объединений, регистрация религиозных объединений⁶.

В соответствии с Указом Президента от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная регистрационная служба⁷. Ей были переданы функции по регистрации недвижимости, правовых актов федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений и политических партий, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору

в сфере регистрации актов гражданского состояния, адвокатуры и нотариата. Таким образом, данный орган исполнительной власти на сегодняшний день осуществляет несколько основных видов государственной регистрации в России. Представляется, что наиболее детально урегулирован процесс регистрации недвижимости, хотя и он имеет определенные недостатки.

М.Г. Пискунова обоснованно утверждает, что взаимосвязанные нормы о государственной регистрации образуют в системе права самостоятельный правовой институт, содержащий нормы, характерные для разных отраслей права⁸. Однако данный подход не может быть распространен на все виды регистрационной деятельности.

Таким образом, деятельность по регистрации является неотъемлемой частью административно-правонаделительного (оперативно-распорядительного) процесса, отвечающей всем его признакам. Она представляет собой деятельность субъектов публичной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно распорядительных, правонаделительных и иных правоприменительных актов, направленную на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществ-

ляемую в административно-процессуальной форме.

Изучение государственной регистрации как комплексной отрасли законодательства является объектом формирующейся отрасли юридической науки.

¹ Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В. Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2005. С. 578.

³ Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М. 2002. С. 402.

⁴ Спектор Е.И. Развитие административного законодательства о регистрации // Журнал российского права. 2002. №7. С. 36.

⁵ СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3594.

⁶ Кирсанов А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации. М. 2005. С. 203.

⁷ СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 945.

⁸ Пискунова М.Г. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как правоприменительная деятельность учреждений юстиции // Государственная регистрация прав на недвижимость: теория и практика. Сборник статей. М. 2005. С. 288.

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЛИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

С.Т. Фаткулин,

доцент кафедры трудового права и социального обеспечения ЮУрГУ

По общему мнению, состояние окружающей среды в современной России оценивается как критическое, ввиду многофакторного загрязнения природных объектов. При этом о хозяйственной деятельности человека: промышленное и гражданское строительство, разведка и разработка полезных ископаемых, широкое применение различных химических средств борьбы с вредителями и болезнями растений, и многие иные причины вызывают загрязнение земель.

Принятые в последние годы экологические законы – Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹; Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изменениями); Федеральный закон от 19.07.1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»²; Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»³; Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ⁵ а также новые Уголовный кодекс РФ 1996 г.⁶; Земельный кодекс РФ⁷; Водный кодекс РФ⁸; Лесной кодекс РФ⁹ и другие существенного влияния на экологическую обстановку в стране не оказали. Несмотря на принимаемые меры правового и экономического характера уровень загрязнения природы остаётся высоким, а экологическая обстановка – сложной. Особую тревогу вызывает состояние земель и почв, поскольку они составляют биологическую основу существования всего живого на планете.

Даже введение уголовной ответственности непосредственно за порчу земли (ст. 254 УК РФ) проблему охраны земель не решило.

Так, согласно данным ГИЦ МВД России¹⁰ количество зарегистрированных преступлений, квалифицируемых по ст. 254 УК, составило: 1997 г. – 3; 1998 г. – 6; 1999 г. – 7; 2000 г. – 10; 2001 г. – 9; 2002 г. – 13; 2003 г. – 21; 2004 г. – 12. И это по всей стране с тяжелейшей экологической ситуацией.

По Уральскому региону статистика зарегистрированных по ст. 254 УК преступлений за период 1997 – 2004 гг. выглядит следующим образом:

– Курганская, Пермская, Оренбургская области – ни одного преступления;

– Республика Башкортостан – одно уголовное дело (прекращено за отсутствием состава преступления);

– Свердловская область – 5 уголовных дел;

– Челябинская область – 2 уголовных дела.

Таким образом, уголовно-правовые методы борьбы с порчей земли оказываются недостаточно продуктивными, и не влияют на реальное положение дел.

Для более эффективного применения ст. 254 УК РФ необходимо исследовать нормы международного права об охране земель и нормы уголовного законодательства отдельных зарубежных стран об охране земель. Это позволит выработать рекомендации по применению и совершенствованию исследуемой нормы, а также учесть положения ст. 82 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 2002 г. о приоритете международно-правовых норм над нормами национального права в области охраны окружающей среды. Данная статья представляет собой попытку сравнительно-правового анализа собранного автором нормативного материала по охране земель в зарубежных странах.

Анализ норм уголовного законодательства зарубежных стран о защите земли и почв целесообразно начать с сопредельных с Россией государств, в частности, стран СНГ. Необходимо сразу отметить, что ряд республик бывшего Советского Союза, таких как Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Таджикистан переняли уголовное законодательство России, в том числе и природоохранные нормы, «близко к тексту», ряд других республик, таких как Эстония, Литва, Молдова привнесли в свое законодательство определенное своеобразие.

Так, Уголовный кодекс Кыргызской республики содержит главу 26 «Экологические преступления», куда входит 15 составов преступлений. Диспозиция части 1 статьи 273 УК «Порча земли» сформулирована как в УК РФ,

однако в ч. 2 этой статьи указано, что «порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие невыполнения правил рекультивации земель, если это повлекло выведение их из сельскохозяйственного оборота в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия, наказывается штрафом или лишением свободы до 3 лет¹¹. Таким образом, можно констатировать, что по УК Кыргызской республики под особую уголовно-правовую охрану взяты земли сельскохозяйственного назначения, что для республики с преобладающим развитием аграрного сектора экономики правильно, а по УК РФ под уголовно-правовую охрану взяты любые земли, независимо от их назначения.

Практически идентично с российским уголовным законодательством решен вопрос о порче земли в Уголовном кодексе республики Таджикистан¹². Статья 228 «Порча земли» расположена в главе 24 «Преступления против экологической безопасности и природной среды». В качестве незначительного различия можно отметить, что квалифицирующий признак «причинение по неосторожности вреда здоровью людей» предусмотрен только в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации, а в основном составе предусмотрено «причинение существенного вреда окружающей природной среде». На наш взгляд, такое решение осложняет применение на практике ч. 2 ст. 228 УК РТ, поскольку в Российской Федерации, где экологическая обстановка намного сложнее, чем в республике Таджикистан, положения о зонах экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации не нашли реального применения, и едва ли они будут в полной мере воплощены в Таджикистане. Представляется, что целесообразнее было бы указанный квалифицирующий признак – «причинение по неосторожности вреда здоровью людей» – включить в основной состав.

В Уголовном кодексе Республики Казахстан¹³ природоохранные нормы расположены в главе 11 «Экологические преступления», которая содержит 17 составов преступлений (ст. ст. 277 – 294). Статья 285 УК РК «порча земли» идентична ст. 254 УК РФ, но квалифицирующий признак места порчи земли «территория с чрезвычайной экологической ситуацией» сформулирован, на наш взгляд, более удачно, чем в российском УК, поскольку слово «зона» ассоциируется больше с понятием режима определенных территорий, чем с самой землей.

В Уголовном кодексе Азербайджанской рес-

публики совпадает даже номер статьи «Порча земли» – 254 УК АР¹⁴, которая расположена в главе 28 «Экологические преступления».

В плане сравнительного анализа представляет интерес Уголовный кодекс республики Грузия¹⁵. Статья 297 УК РГ «Порча земли» расположена в разделе X «Преступления против правил охраны окружающей среды и пользования природными ресурсами». В диспозиции статьи наряду с обычными терминами «отравление», «загрязнение» применен термин «деградация». В республике Грузия действует упомянутый выше Закон «О защите почвы» от 12 мая 1994 г.¹⁶ Статья 9 данного Закона провозглашает ответственность за нарушения правил защиты почвы, но данная норма носит отсылочный характер и не включает видов нарушений и санкций. С принятием Уголовного кодекса республики Грузия стала возможной реализация уголовной ответственности за порчу земли.

В Уголовном кодексе Эстонской республики статья 154-2 «Нарушение требований к землепользованию или порядка ведения земельного кадастра» расположена в главе 7 «Хозяйственные преступления». Диспозиция части 1 ст. 154-2 УК ЭР сформулирована следующим образом: «Нарушение требований охраны земли и почвы или иных требований к землепользованию или нарушение порядка ведения земельного кадастра, причинившее значительный ущерб или совершенное после применения к виновному дисциплинарного или административного взыскания за такое же нарушение, – наказывается...»¹⁷. Таким образом, в УК ЭР конкретные виды порчи земли или почв не указаны, однако установлена административная и дисциплинарная преюдиция, от которой отказалось уголовное законодательство России.

В Уголовном кодексе Республики Узбекистан экологические преступления расположены в главе 14 «Преступления в сфере охраны окружающей среды и природопользования»¹⁸. Статья 196 УК РУ «Загрязнение окружающей природной среды» направлена на охрану сразу нескольких природных компонентов: «Загрязнение или порча земель, загрязнение вод, или атмосферного воздуха, повлекшие массовые заболевания людей, гибель животных, птиц или рыбы либо иные тяжкие последствия, – наказываются ...». Нарушение условий использования земель, недр, или требований по их охране сформулированы в отдельной норме – ст. 197 УК РУ. Комплексная охрана нескольких природных компонентов в одной уголовно-правовой норме представляет определенный научный ин-

терес, поскольку негативное воздействие на один природный объект зачастую связано с негативным воздействием на другие смежные объекты, например, отравление земель ядохимикатами повлечет гибель растительности и загрязнение вод вследствие стоков; загрязнение атмосферного воздуха вследствие выбросов вредных веществ повлечет загрязнение земель вредными осадками, и т.д. Однако эта проблема нуждается в самостоятельной научной разработке.

Таким образом, анализ норм уголовного законодательства Кыргызской Республики, Таджикистана, Грузии, Узбекистана и других стран СНГ об охране земли и почв позволяет делать вывод, что они имеют большое сходство с законодательством Российской Федерации: по конструкции эти составы материальные, диспозиции статей сформулированы как бланкетные, субъективная сторона характеризуется умышленной или неосторожной виной. Уголовная ответственность юридических лиц за экологические преступления не предусмотрена, Уголовный кодекс Эстонской Республики допускает дисциплинарную или административную преюдицию (ст. 154-2 УК ЭР).

Определенное сходство с уголовным законодательством России и стран СНГ имеет уголовное законодательство Китайской Народной Республики¹⁹. Среди задач УК КНР провозглашаются охрана власти народно-демократической диктатуры и социалистического строя, государственной и коллективной собственности трудящихся масс, гарантии успешного продвижения дела строительства социализма, то есть те задачи, которые были присущи УК РСФСР. Однако нормы параграфа 6 УК КНР «Преступления против охраны окружающей среды» сформулированы достаточно актуально; под уголовно-правовую охрану взяты основные природные компоненты. Непосредственно охране земли посвящена статья 342 (в УК КНР статьи не имеют отдельного названия) – «Незаконное занятие пахотных земель сравнительно большой площади для иных целей в нарушение Закона о земельном управлении, причинившее пахотным землям значительный ущерб, – наказывается...». Таким образом, приоритет отдан землям сельскохозяйственного назначения, диспозиция статьи бланкетная.

Важной особенностью УК КНР является установление уголовной ответственности юридических лиц за экологические преступления. Статья 346 УК КНР сформулирована следующим образом: «Если преступления, упомянутые в статьях 338- 345 настоящего

Кодекса (т.е. преступления против охраны окружающей среды), совершены организацией, по отношению к организации применяются штрафные санкции, а несущие непосредственную ответственность, – наказываются в соответствии с указанными статьями настоящего параграфа». Даная норма во многом схожа с положениями ст. 2.10. КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц в плане распределения ответственности, и вполне может быть позаимствована, на наш взгляд, в российское законодательство.

Уголовное законодательство европейских государств об охране земли имеет существенные различия с российским законодательством.

Так, в Уголовном кодексе Испании²⁰ нет отдельной главы, посвященной экологическим преступлениям. Деяния, посягающие на природные ресурсы или окружающую среду, расположены в различных главах, например, глава III «О преступлениях против естественных ресурсов и окружающей среды», глава IV «О преступлениях, связанных с охраной флоры и фауны», Раздел XVI «О преступлениях, связанных с управлением территориями и защитой исторического наследия и окружающей среды». Конкретной нормы, посвященной порче земли, аналогичной ст. 254 УК РФ, в УК Испании не существует. Также необходимо отметить, что испанское уголовное законодательство характеризуется нетрадиционной структурой некоторых норм Особенной части УК, поскольку санкция предшествует диспозиции. Например, статья 325 сформулирована следующим образом: «Наказывается...кто, нарушая закон и другие общие положения о защите окружающей среды, спровоцирует или прямо либо косвенно осуществит излучение, извлечение или экскавацию, снос, шум, выбросы...». Статья 319 УК Испании посвящена охране особо ценных земель от самовольного строительства: «Наказывается ...устроители, конструкторы, или технические директоры, которые осуществляют неразрешенное строительство на землях, предназначенных для строительства дорог, зеленых зон, государственного имущества или на местах, которые имеют признанную законом или в административном порядке пейзажную, экологическую, художественную, историческую или культурную ценность либо по таким же мотивам имеют особую защиту». Данная норма имеет определенное сходство со ст. 246 УК РФ.

Характерной особенностью испанского уголовного законодательства является также установление уголовной ответственности юридических лиц за преступные деяния, в частности, против трудовых прав граждан и

профсоюзов. Статья 318 УК Испании гласит: «Если деяния, предусмотренные в предыдущих статьях, будут совершены юридическими лицами, указанная мера наказания назначается руководителям или сотрудникам, отвечающим за эти деяния, и тем лицам, которые сознательно и имея возможность исправить положение, не примут меры к этому». Российское уголовное законодательство не признает юридических лиц субъектами преступлений, и стоит на позиции персональной, личной, «уголовной» ответственности физических лиц. На наш взгляд, такая позиция российского законодателя нуждается в корректировке, поскольку по экологическим преступлениям возложение уголовной ответственности на юридических лиц в виде штрафов, запрещение вредной деятельности, заглаживания причиненного вреда, перепрофилирования деятельности является наиболее реальным путем борьбы с экологической преступностью.

Таким образом, сравнивая ст. 254 УК РФ с аналогичными нормами УК Испании об охране земель от порчи, можно сделать вывод, что они имеют сходство в плане установления бланкетных диспозиций, различия состоят в том, что в УК Испании экологические преступления не систематизированы в отдельной главе, а также установлена уголовная ответственность юридических лиц.

Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.²¹ в ст. 15 устанавливает, что земля, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размеры возмещения. Принудительное отчуждение собственности допускается только для общего блага. Другие статьи Конституции ФРГ не упоминают об охране земли, природных богатств.

В Уголовном кодексе ФРГ²² от 15.05.1871 г. (в редакции от 10.03.1987 г., с изменениями на 15.12.1994 г.) экологические преступления расположены в Разделе 28 «Преступные деяния против окружающей среды». Указанный Раздел УК ФРГ предусматривает уголовную ответственность за загрязнение водоема (параграф 324), загрязнение почв (параграф 324а), загрязнение воздуха (параграф 325), создание шума и сотрясений, высвобождение неионизирующих лучей (параграф 325а), ликвидации отходов, создающих угрозу окружающей среде (параграф 326), незаконной эксплуатации установок (параграф 327), незаконное обращение с радиоактивными веществами и другими опасными материалами и ресурсами

(параграф 328), угрозу нуждающейся в защите территории (параграф 329), тяжелой угрозе окружающей среде (параграф 330), создание серьезной опасности из-за выбросов ядов (параграф 330а).

Диспозиция Параграфа 324а «Загрязнение почв» изложена следующим образом:

(1) Кто, нарушая административно-правовые обязанности, вносит в почву вещества, допускает их проникновение или выпускает такие вещества в почву:

1. способом, который может причинить вред здоровью другого человека, животным, растениям или другим предметам, имеющим значительную стоимость, или

2. В значительном объеме и тем самым загрязняет или иным образом невыгодно изменяет их, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет или денежным штрафом.

(2) Покушение наказуемо.

(3) Если лицо действует по неосторожности, то наказанием является лишение свободы на срок до трех лет или денежный штраф.

Таким образом, состав «загрязнение почв» по УК ФРГ существенно отличается от ст. 254 УК РФ по способу изложения диспозиции: параграф 324а не содержит видов порчи земли, ограничиваясь общим указанием на загрязнение или невыгодное изменение их, а также не «требует» наступления последствий. Такая конструкция состава может быть признана как формально-материальная, состав «порчи земли» по УК РФ сформулирован как материальный: необходимо наступление последствий в виде причинения вреда здоровью человека или окружающей среде. Диспозиция обеих статей бланкетная, так как отсылает к специальному законодательству: к «административно-правовым обязанностям» (УК ФРГ), либо к «правилам обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений и т.д.» (УК РФ).

Согласно параграфу 330d. УК ФРГ «Определение понятий» под административно-правовой обязанностью понимается обязанность, вытекающая из:

- a) правового предписания;
- b) судебного решения;
- c) административного акта, который необходимо исполнять;
- d) обязанности, которую необходимо выполнять или

e) публично-правового договора, поскольку эта обязанность может быть возложена административным актом и служит защите от опасности или вредных воздействий на окружающую среду, особенно на людей, животных и растения, водоемы, воздух или поч-

ву. С субъективной стороны загрязнение почв может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности. Что касается субъекта преступления, то необходимо отметить, что в отличие от российского, уголовное законодательство Германии предусматривает возможность привлечения к ответственности как физических, так и юридических лиц, что в полной мере распространяется и на параграф 324а УК ФРГ.

Таким образом, анализ нормы о загрязнении почв в Уголовном кодексе Германии показал как сходные, так и отличительные стороны нормы УК ФРГ от аналогичной статьи в УК РФ. Схожесть между рассматриваемыми нормами заключается в том, что они предусматривают ответственность только при условии значительного ущерба почвам (земле), диспозиции обеих статей бланкетные. Отличие между указанными нормами заключается в том, что ст. 254 УК РФ предусматривает только материальный состав преступления, а параграф 324а УК ФРГ сконструирован как формально-материальный; субъектом преступления по УК РФ могут быть только физические лица, а по УК ФРГ могут привлекаться помимо физических и юридические лица; наказание по УК ФРГ строже, чем по УК РФ.

В УК Австрии²³ экологические преступления помещены в один – Седьмой – Раздел с общепасными преступными деяниями, такими, как, например, поджог, неосторожное создание пожароопасной ситуации, умышленное и неосторожное создание общей угрозы и другие. К числу экологических преступлений относятся умышленное и неосторожное причинение вреда окружающей среде (параграфы 180, 181), тяжкое причинение вреда, связанное с использованием шума (параграф 181а), умышленное угрожающее окружающей среде обращение с отходами и их доставку (параграф 181b), создание иной угрозы для состояния животного или растительного мира (параграф 182) и другие.

Уголовно-правовая защита почв (наряду с водными источниками и воздухом) от умышленного причинения вреда регламентируется параграфом 180 УК Австрии. Загрязнение почвы так, что это может привести к опасности для жизни или здоровья большого числа людей или опасности для состояния животного или растительного мира, наказывается лишением свободы на срок до 3 лет или денежным штрафом. Такое же наказание влечет загрязнение водного источника, почвы, воздуха длительное время, тяжким образом, или в значительном объеме, когда загрязнение или причинение вреда остаются навсегда, или со-

храняются длительное время ввиду невозможности или экономической нецелесообразности устранения этих последствий; или для устранения загрязнения или причиненного вреда требуются денежные средства в размере, превышающим 500 000 австрийских шиллингов. Таким образом, часть 1 параграфа 180 сформулирована как «состав угрозы», формальный состав, часть 2 параграфа 180 – материальный состав. Деяния, предусмотренные в параграфе 180, совершенные по неосторожности, повлекут наказание в виде лишения свободы на срок до одного года или денежный штраф в размере до 360 дневных ставок (параграф 181 УК Австрии).

Сравнивая уголовное законодательство Австрии и России об охране почв, можно отметить значительное сходство между ними: бланкетный характер диспозиций, примерно одинаковый перечень вредных последствий от загрязнения почв, уровень наказания. Как положительный момент (вполне пригодный для заимствования) можно отметить установление экономического критерия (свыше 500 000 австрийских шиллингов) для квалифицированных видов загрязнения почв.

Заканчивая анализ уголовного законодательства европейских стран, необходимо коротко остановиться на особенностях охраны природы в Дании. Экологические преступления в УК Дании²⁴ не систематизированы в отдельную главу. Ряд таких норм расположен в главе XXI «Различные деяния, причиняющие общественный вред». В частности, параграф 196. предусматривает ответственность лица, которое в нарушение Закона об Окружающей Среде:

1) загрязняет воздух, воду, почву или недра, таким образом, вызывая значительный вред или непосредственную угрозу вреда окружающей среде, или

2) хранит или устраняет отходы или аналогичные вещества, таким образом вызывая значительный вред или непосредственную угрозу вреда окружающей среде, подлежит наказанию....

Таким образом, налицо комплексная охрана различных природных объектов в одной уголовно-правовой норме, что не присуще уголовному законодательству РФ.

В Общей части УК Дании достаточно подробно регламентирована уголовная ответственность юридических лиц. Согласно параграфу 25 юридическое лицо может быть подвергнуто наказанию в виде штрафа, если такое наказание предусмотрено законом или принятыми в соответствии с ним правилами. Поскольку в параграфе 196 УК Дании пре-

дусмотрена ответственность только в виде тюремного заключения, то можно сделать вывод, что за преступления против окружающей среды уголовная ответственность по датскому законодательству не предусмотрена.

Что касается уголовно-правовой охраны окружающей среды и земель в США, то в первую очередь необходимо отметить, что, во-первых, концепция американского права характеризуется реализацией модели экологически безопасного экономического развития, во-вторых, ответственность в целом за причинение ущерба окружающей природной среде и, в частности, землям предусматривается не единым кодифицированным уголовно-правовым актом, а нормами комплексной природоохранительной отрасли права.

Центральное место в системе экологического законодательства США занимает закон «О национальной политике в области охраны окружающей среды» (НЭПА), который принят конгрессом в 1969 г. и вступил в силу с 1 января 1970 г.

Особенностью экологического права США является то, что эта отрасль права основывается главным образом на нормах общего права. Нормы общего права безукоризненно действуют в условиях отсутствия нормативных актов, а также в случае, если в законодательстве имеются прямые указания или возможность применения норм общего права при разрешении спорных вопросов²⁵. Наряду с нормами общего права в США действует законодательство, направленное на регулирование общественных отношений, являющихся предметом экологического права. Большинство из них включено в тома «Охрана», «Земли минеральных ресурсов и добыча полезных ископаемых», «Судоходство и судоходные воды» Свода законов США. Помимо федерального законодательства существует законодательство отдельных штатов. Каждый штат в пределах своей компетенции может издавать законы об охране и рациональном использовании природных ресурсов, находящихся на территории данного штата.

Федеральные комплексные законы определяют основы правовых режимов отдельных категорий природных территорий и объектов, которые детализируются применительно к каждому из них в соответствующих актах. В некоторых случаях указанные законы предусматривают и юридическую ответственность в отношении виновных. В дополнение к санкциям, предусмотренным отраслевым законодательством за нарушение требований природопользования, Закон об охране морской среды, научных исследованиях и заповедниках в параграфе 1433

предусматривает право министра торговли, в ведении которого находятся все морские заповедники, налагать административные штрафы в сумме 50 тыс. долларов за каждый день нарушения изданных им Правил.

Экологические нормы об охране земли сосредоточены в нескольких законодательных актах. Так, в параграфе 1286 Закона о диких и рекреационных реках от 1968 г. определено, что государству принадлежит право контролировать использование земель в соответствии с целями охраны природных качеств регионов диких, живописных и рекреационных рек при условии, что такой контроль не нарушит режим собственности и прав землепользователя²⁶. В Законе о фонде охраны земель и вод 1965 г. регламентируется порядок землепользования в рекреационных зонах.

Следующей характерной особенностью уголовного законодательства США является установление уголовной ответственности юридических лиц (корпораций). Так, например, параграфом 307 «Ответственность организаций и определенных связанных с ними лиц» Уголовного кодекса штата Пенсильвания (Свода законов Пенсильвании – титул 18)²⁷ установлено, что корпорации могут быть осуждены за совершенные преступления, если:

(1) преступление является суммарным или преступлением, в котором прямая законодательная цель состоит в возложении ответственности на корпорацию и поведение осуществлено представителем корпорации, действующим от ее имени в пределах своей служебной компетенции;

(2) преступление состоит в невыполнении специальной обязанности, исполнение которой прямо возложено на корпорацию по закону, либо

(3) совершенное преступление было разрешено, потребовано, приказано, исполнено или допущено по небрежности Советом директоров или высшим представителем управления, действующим от имени корпорации в пределах своей должностной или служебной компетенции.

В целом, анализ норм уголовного законодательства ФРГ, Австрии, Дании, Испании, США, КНР, а также Кыргызской республики, Таджикистана, Казахстана, Азербайджана, Грузии, Эстонии, Узбекистана об уголовно-правовой охране земли показал, что эти страны, развивая в национальном законодательстве соответствующие положения международно-правовых норм, используют различные правовые механизмы установления запретов в отношении негативного воздействия на землю (почвы) и предусматривают за это повышен-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

ную ответственность. Сравнив нормы указанных стран со ст. 254 УК РФ, можно сделать вывод, что норма в порче земли в Уголовном кодексе Российской Федерации в целом отвечает общему качественному уровню таких норм в ряде зарубежных государств.

В то же время следует отметить, что в ряде государств: США, Дании, ФРГ, Испании и многих других установлена уголовная ответственность юридических лиц за экологические преступления. По нашему мнению, этот положительный опыт может и должен быть позаимствован в российское уголовное законодательство.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. №12. Ст. 1024.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 650

⁵ Российская газета. 2002. 12 янв.

⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁷ Российская газета. 2001. 30 окт.

⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

¹⁰ Справочная правовая система «Гарант» НПП «Гарант-сервис» // Сервер МВД РФ.

¹¹ Уголовный кодекс Кыргызской республики. СПб. 2001.

¹² Уголовный кодекс республики Таджикистан. СПб., 2001.

¹³ Уголовный кодекс Республики Казахстан. Алматы, 2004.

¹⁴ Уголовный кодекс Азербайджанской республики. СПб., 2001.

¹⁵ Уголовный кодекс республики Грузия. СПб., 2002.

¹⁶ Ведомости Парламента Грузии. 1994. № 18. Ст. 368.

¹⁷ Уголовный кодекс Эстонской республики. СПб., 2001.

¹⁸ Уголовный кодекс Республики Узбекистан. СПб., 2001.

¹⁹ Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. СПб., 2001.

²⁰ Уголовный кодекс Испании. М., 1998.

²¹ Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 160.

²² Уголовный кодекс ФРГ. М., 1996.

²³ Уголовный кодекс Австрии. М., 2001.

²⁴ Уголовный кодекс Дании. СПб. 2001.

²⁵ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996. С. 559–560.

²⁶ Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М., 1992. С. 99–100.

²⁷ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ./ Сост. В.И. Лафитский. М., 1995. С. 654–655.

ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

Е.Л. Шабалина,

соискатель ЧелГУ

В условиях, когда законодательство постоянно усложняется, а в работе как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов первой инстанции в силу как объективных, так и субъективных причин бывают неизбежные погрешности, особенно важно наличие отлаженного правового механизма исправления судебных до вступления решений суда в законную силу. С целью создания такого механизма АПК РФ предусмотрена дополнительная инстанция для пересмотра решений судов первой инстанции – апелляционная, которая существует с 1995 года. В гражданском процессуальном законодательстве данный институт был восстановлен только в 2000 году.

Производство в апелляционной инстанции – это составная часть гражданского и арбитражного процесса, перед которыми стоят общие для всего судопроизводства задачи. Вместе с тем производство в апелляционной инстанции является самостоятельной стадией процесса, имеющей и свои специфические цели. На стадии апелляционного обжалования решений в полной мере действует большинство принципов судопроизводства: принципы осуществления правосудия только судом, независимости судей и подчинения их только закону, законности и др.

Действие некоторых принципов в апелляционной инстанции имеет определенную специфику. Своеобразно проявляется действие принципа состязательности. В соответствии с ч. 2 ст. 268 АПК РФ дополнительные доказательства принимаются арбитражным судом, районным судом в том случае, если заявитель обосновал невозможность их представления в суде первой инстанции по причинам, не зависящим от него.

С определенными ограничениями действует в этой стадии процесса и принцип диспозитивности. В арбитражном суде апелляционной инстанции не применяются правила о соединении и разъединении нескольких требований, об изменении предмета или основания иска, об изменении размера искового требования, о предъявлении встречного иска, о замене ненадлежащего ответчика, о привлечении к участию в деле третьих лиц, а также иные правила, установленные законом только для рассмотрения дела в арбитражном суде первой инстанции (ч. 3 ст. 266 АПК РФ).

Проблема судебной защиты прав не участвовавших в деле лиц, чьи материально-правовые интересы могут быть затронуты судебным актом, является общей для всех процессуальных отраслей законодательства.

В гражданском процессе длительное время исключалась возможность обжалования такими лицами судебных актов.

В арбитражном процессе первоначально (ст. 116 АПК РФ 1992 года) право на обжалование признавалось только за лицами, участвующими в деле. Однако уже в АПК РФ 1995 года (п. 4 ч. 3 ст. 158, п. 5 ч. 3 ст. 176) таким правом были наделены и не участвовавшие в деле лица, если арбитражный суд решил вопрос об их правах или обязанностях.

В отличие от АПК, в ГПК РФ предусмотрено, что не вступившее в законную силу постановление суда общей юрисдикции вправе оспорить только лица, участвовавшие в деле (ст. 320, 331, 336, 371 ГПК РФ). Если какие-либо лица не были привлечены к участию в деле, они не вправе обжаловать решение и в тех случаях, когда суд разрешил вопрос об их правах и обязанностях. Они должны дождаться вступления решения в законную силу, после чего в соответствии с ч. 1 ст. 376 ГПК РФ могут подать надзорную жалобу. Постановлением Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 года по делу о проверке конституционности положения ст. 336 ГПК РФ в связи с жалобами Инешина К.А., Никонова Н.С. и ОАО «Нижнекамскнефтехим», положение ст. 336 ГПК РФ, согласно которому на решения всех судов в Российской Федерации, принятые по первой инстанции, за исключением решений мировых судей, сторонами и другими лицами, участвующими в деле, может быть подана кассационная жалоба, не противоречащая Конституции РФ, поскольку названное положение – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего гражданского процессуального законодательства – не предполагает в случае отсутствия кассационной жалобы лиц, участвующих в деле, отказ суда второй инстанции в принятии к рассмотрению поданных в установленный законом срок жалоб лиц, не

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

привлеченных к участию в деле, для кассационной проверки наличия такого основания для отмены решения суда первой инстанции, как разрешения вопроса о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

В арбитражном процессе ст. 257 АПК РФ предусмотрено, что обжаловать решение арбитражного суда первой инстанции, не вступившее в законную силу вправе не только лица, участвующие в деле, но и иные лица, в случаях, предусмотренных Законом.

В силу действующего закона (ст. 42 АПК РФ) имеют право на принесение апелляционной жалобы и лица, не участвовавшие в деле, о правах и обязанностях которых арбитражный суд принял судебный акт. Они пользуются правами лиц, участвующих в деле, в том числе они вправе принимать участие в рассмотрении дела в апелляционной инстанции.

Предоставив указанным лицам право подавать апелляционные жалобы, закон не определил ни их процессуального положения, ни права и обязанности в суде апелляционной инстанции. Не решен вопрос и о процессуальном положении этих лиц. Статья 40 АПК РФ не относит их к лицам, участвующим в деле, не в законе и какой-либо специальной правовой нормы, определяющей их процессуальное положение в арбитражном процессе.

В литературе справедливо отмечалось, что акт, нарушающий права и интересы, и акт, определяющий права и обязанности лица, – это не одно и то же, нарушение прав и интересов – понятие более широкое, а потому гораздо чаще встречающееся в практике, чем решение о правах и обязанностях¹.

В силу же ст. 42 АПК РФ право на обжалование не участвующие в деле лица имеют лишь в том случае, если суд действительно решил вопрос об их правах и обязанностях. Таким образом, в соответствии со ст. 42 АПК РФ нарушение прав заявителя служит условием возникновения у него права на обжалование. Арбитражный суд должен возвратить жалобу как неприемлемую, если не убежден в том, что обжалуемым судебным актом действительно разрешен вопрос о правах и обязанностях заявителя.

Такая трактовка рассматриваемых норм может привести к выводу, что вопрос об обоснованности жалобы должен разрешаться по существу при определении ее приемлемости, то есть единолично судьей, решающим вопрос о принятии жалобы, без извещения ее подателя, без проведения судебного заседания,

без исследования подлинных документов, на которые ссылается заявитель в обоснование своих доводов.

Между тем право на обжалование предполагает возможность заинтересованного лица инициировать возбуждение судебного производства своей жалобой и справедливое судебное разбирательство, включающее право быть выслушанным судом².

Закон умалчивает о том, как должен поступить суд, принявший жалобу не участвовавшего в деле лица, если в процессе ее рассмотрения придет к выводу о необоснованности жалобы, поскольку права заявителя в действительности не нарушены обжалуемым судебным актом.

Относительно апелляционного производства в литературе была высказана позиция, согласно которой в подобных случаях судебное производство подлежит прекращению применительно к п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ, поскольку возвращать жалобу после принятия ее к производству нельзя, но и рассматривать ее невозможно, так как «право на судебную защиту в арбитражном суде апелляционной инстанции в данной ситуации отсутствует»³.

Вместе с тем Президиум ВАС РФ исходит из того, что в подобных случаях суд должен оставлять соответствующее обращение не участвовавшего в деле лица без рассмотрения (см. Постановления от 15 июля 2003 года № 1326/03, № 3723/03).

Существующий в законе пробел А.Т. Боннер предлагает восполнять путем применения аналогии сходной нормы (п. 1 ч. 1 ст. 150), а Президиум ВАС РФ – путем конституирования соответствующего основания для оставления жалобы без рассмотрения при отсутствии в ст. 148 АПК РФ сходных положений, которые могли бы быть применены по аналогии.

¹ Шварц М.З. Систематизация арбитражного процессуального законодательства (проблемы теории и практики применения) / Дис... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 29.

² В современных исследованиях обоснованно ставится вопрос о том, что право быть выслушанным и услышанным судом может быть отнесено к принципам арбитражного процесса. См.: Шерстюк В. О принципах арбитражного судопроизводства // Хозяйство и право. 2004. № 6. С. 51.

³ Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. М.С. Шакарян. М., 2003. С. 605 (авторы главы – А.Т. Боннер и О.Ю. Котов).

ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Л. Шабалина,

соискатель ЧелГУ

Судебной власти принадлежит особая роль в государственном механизме разделения властей. Обусловлено это следующим обстоятельством. Она призвана стоять, во-первых, между двумя другими ветвями, сдерживая и уравновешивая их в обоюдном стремлении к абсолютизации, и, во-вторых, между ними и человеком, уважая, а значит, должным образом защищая его права и законные интересы. В противостоянии человека и власти в любом ее проявлении (государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, чиновника) судебная власть должна занять место независимого и беспристрастного арбитра. Разрешение судьей конфликтов противоборствующих интересов с позиции справедливости - вот в чем состоит социальная природа судебной власти. Ее юридическая природа кроется в том, что судья в конкретном случае разграничивает свободные сферы спорящих сторон и формулирует соответствующие общеобязательные последствия.

Судебной власти присущи определённые принципы, которые, являясь руководящими идеями и исходящими началами, своеобразным фундаментом на котором покоится судостроительство, характеризуют содержание судебной ветви власти и её назначение.

Судебная власть выступает наиболее надёжным и цивилизованным инструментом разрешения возникающих в обществе конфликтов, защиты прав и свобод граждан, интересов гражданского общества и государства в силу независимости судей и особой процессуальной процедуры. Судебной процедуре придается исключительное значение, поэтому целый ряд положений имеют статус конституционных норм и закреплены в международно-правовых актах о правах и свободах человека и гражданина, поскольку она рассматривается в качестве гарантии справедливого разбирательства дела¹.

Традиционно выделяют следующие принципы: осуществление правосудия только судом; независимость, неприкосновенность, несменяемость судей; открытое разбирательство дел в суде; состязательность и равноправие сторон; сочетание коллегиального и единоличного порядка рассмотрения дел.

Принцип осуществления правосудия только судом, будучи специфически консти-

туционным, исходит из наиболее общих основ конституционного строя. Его значение определяется прежде всего непосредственным характером и приоритетом действия Конституции в обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина. Это положение базируется прежде всего на конституционном признании прав и свобод в качестве непосредственно действующих в отношении установления и реализации правового статуса личности, поскольку именно они определяют смысл, содержание и применение законов, чем должен быть обусловлен подлинно гуманистический характер всего законодательства.

Одновременно ст. 18 Конституции РФ раскрывает роль правосудия в системе разделения властей: если деятельность законодательной и исполнительной властей определяется необходимостью осуществлять и гарантировать права и свободы человека и гражданина, то именно на правосудие ложится их реальное обеспечение.

Закрепление в числе основ конституционного строя Российской Федерации осуществления государственной власти судами (ст. 11 Конституции) продиктовано не просто необходимостью подчеркнуть значение деятельности судов в качестве органов государственной власти, но и практической потребностью так организовать функционирование властей, чтобы они могли выступать по отношению друг к другу в системе сдержек и противовесов. Именно конституционное закрепление этого аспекта разделения властей является принципиально новым, поскольку само понятие сдержек и противовесов у нас ранее вообще отсутствовало.

Включение в ст. 11 Конституции РФ положения об осуществлении судами государственной власти (наряду с Президентом, Федеральным собранием и Правительством РФ) наполнило принцип осуществления правосудия только судом новым содержанием, позволившим определить правосудие не только как форму судебной деятельности, но и осуществления государственной власти. Тем самым в нормах Конституции получила реализацию одна из главных задач, определённых Концепцией судебной реформы, - утверждение самостоятельной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы наряду

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

ду с другими ветвями власти РФ.

Важная гарантия принципа осуществления правосудия только судом – содержащееся в ч.3 ст. 118 Конституции РФ положение о необходимости создания чрезвычайных судов. Само закрепление такой гарантии в Конституции необходимо. Оно учитывало сложившуюся практику, связанную с попытками создавать суды, не входящие в конституционную систему судебных органов.

Ч. 2 ст. 118 Конституции закрепляет перечень форм осуществления судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Это служит свидетельством повышения уровня правового регулирования в обеспечении действия принципов².

Важными аспектами формирования законодательной базы является закрепление независимости и неприкосновенности судебной власти. Причём, не декларирование этих важнейших принципов, а существование их в действительности.

Только через независимость может быть реализовано право на беспристрастное и справедливое правосудие.

Задача утверждения независимого правосудия решалась при отсутствии соответствующих национальных традиций, поскольку в России никогда не было по-настоящему независимого суда. Судам была присуща политическая ангажированность, они были подконтрольны системе органов исполнительной власти. Судьи были государственными чиновниками, судами руководило министерство юстиции, а назначенные Государем прокуроры надзирали за судебной деятельностью.

Конституции СССР 1936 и 1977 годов признавали независимость судей и подчинение их только закону, однако ни о какой самостоятельности судебной власти речь не шла.

Конституция РФ 1993 года установила конституционные гарантии независимости судей. Позднее основные принципы такой независимости были развиты и закреплены в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» в главе 2 «Основы статуса судей в РФ».

Эта система правовых гарантий по своему содержанию соответствует Основным принципам независимости судебных органов, одобренным резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29.11.1985г. и 40/146 от 13.12.1985г.

Основой судебской независимости являются несменяемость и неприкосновенность. Эти положения ввиду особой важности вошли в Конституцию РФ (ст. 121, 122), детализирова-

ны в Федеральном законе «О статусе судей» и в Федеральном конституционном законе «О судебной системе РФ» (ст. 15, 16).

Суть несменяемости судьи заключается в том, что его полномочия не могут быть прекращены или приостановлены иначе как по основаниям, предусмотренным законом и с соблюдением установленного порядка. Такое решение в отношении судьи принимается соответствующей квалификационной коллегией судей и может быть обжаловано в высшую квалификационную коллегию, а затем в Верховный суд РФ, перемещение судьи в другой суд или на другую должность может иметь место только с его согласия.

Конституция Российской Федерации (статья 122, часть 1) провозглашает неприкосновенность судьи в качестве принципа, исходя из которого решаются конкретные вопросы неприкосновенности и ответственности судей. Например, судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом (статья 122, часть 2).

Установленное в пункте 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» правило о недопустимости возбуждения уголовного дела в отношении судьи без согласия на то квалификационной коллегии судей выступает одной из гарантий неприкосновенности судей.

Судейская неприкосновенность является определенным исключением из принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) и по своему содержанию выходит за пределы личной неприкосновенности (статья 22 Конституции Российской Федерации). Это обусловлено тем, что общество и государство, предъявляя к судье и его профессиональной деятельности высокие требования, вправе и обязаны обеспечить ему дополнительные гарантии надлежащего осуществления деятельности по отправлению правосудия.

Конституционное положение о неприкосновенности судьи, закрепляющее один из существенных элементов статуса судьи и важнейшую гарантию его профессиональной деятельности, направлено на обеспечение основ конституционного строя, связанных с разделением властей, самостоятельностью и независимостью судебной власти (статьи 10 и 120 Конституции Российской Федерации). Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, и, прежде всего, интересов правосудия. Следует также учитывать

особый режим судейской работы, повышенный профессиональный риск, наличие различных процессуальных и организационных средств контроля за законностью действий и решений судьи.

Судья призван осуществлять свои полномочия независимо от чьих-либо пристрастий и посторонних влияний. В этих целях Конституция Российской Федерации закрепляет специальные требования, предъявляемые к кандидатам на должности судей и порядку их назначения, гарантирует несменяемость, независимость и неприкосновенность судей. Тем самым обеспечивается самостоятельность судебной власти. Наличие такой регламентации на конституционном уровне отличает правовой статус судей от статуса граждан и тех должностных лиц, которые согласно Конституции Российской Федерации (статьи 91, 98) обладают неприкосновенностью³.

Принцип несменяемости закрепляется ст. 121 Конституции РФ. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Закрепление данного конституционного принципа реализовало одно из важнейших положений Концепции судебной реформы в Российской Федерации по созданию независимой и влиятельной судебной корпорации, основанием которой определено установление несменяемости судей⁴.

В рамках ст. 121 Конституции принцип несменяемости распространяется на всех судей, однако действующее законодательство по-разному трактует «период» несменяемости по отношению к разным категориям судей. Так ч. 1 ст. 11 и ст. 12 закона «О статусе судей в РФ» закрепляют: «Судья несменяем...», «Полномочия судьи в Российской Федерации не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, - 70 лет».

Для судей конституционного суда этот принцип преломляется по-другому. Статьи 12, 14 закона «О Конституционном суде РФ» закрепляют: «Судья Конституционного Суда Российской Федерации несменяем», «Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации - семьдесят лет».

Установление конституцией принципа несменяемости судей является одним из демок-

ратических начал организации и деятельности суда и служит гарантией подлинной независимости и стабильности в работе судьи.

Как и в ранее действовавших конституциях, в Конституции РФ 1993 года закрепляется порядок открытого разбирательства судебных дел (в международных актах - гласность судопроизводства) в качестве одного из основополагающих принципов правосудия.

Требования к «прозрачности» судебной деятельности в ее процессуальном аспекте действующим законодательством в определенной степени урегулированы⁵. В ст. 123 Конституции РФ провозглашено общее правило: «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом». Это конституционное положение конкретизировано федеральным законодательством, определяющим порядок допуска закрытых судебных разбирательств при осуществлении соответствующего судопроизводства (ст. 11 АПК РФ, ст. 10 ГПК РФ, ст. 241 УПК РФ, ст. 24.3 КоАП РФ, ст. 55 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Из анализа этих статей следует, что проведение закрытого судебного разбирательства допускается в целях сохранения государственной, военной или иной тайны, а также в интересах конкретного человека и правосудия. Особенностью закрытого судебного разбирательства является то, что после его проведения судебное решение провозглашается публично - в открытом судебном заседании. Исключением из этого правила является уголовное судопроизводство, согласно которому при проведении закрытого судебного заседания на основании определения или постановления суда могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора (ч. 7 ст. 241 УПК).

Важная гарантия открытого судопроизводства - закрепление в Конституции положения о недопустимости заочного разбирательства уголовных дел в судах. Ч. 4 ст. 247 УПК РФ устанавливает: «Судебное разбирательство в отсутствие подсудимого может быть допущено в случае, если по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести подсудимый ходатайствует о рассмотрении данного уголовного дела в его отсутствие».

Российское законодательство предусматривает четкие направления обеспечения гласности правосудия и закрепление необходимых

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

исключений при её осуществлении. Важное условие открытого судебного процесса – строгое сочетание гласности с нормами судебной этики при слушании дела, поскольку предметом рассмотрения суда нередко становятся вопросы частной жизни гражданина, затрагивающие его честь и достоинство. При рассмотрении хозяйственных споров следует учитывать те вопросы, рассмотрение которых затрагивает коммерческую тайну. Во всех случаях рассмотрения дел, связанных с необходимостью соблюдать государственную тайну, судом должна быть обеспечена её охрана. Именно этим обусловлены предусмотренные законом исключения из конституционного принципа гласности слушания дел, однако этот принцип реализуется при публичном оглашении приговора или решения суда.

Одна из форм реализации принципа открытого разбирательства судебных дел – законодательное закрепление национального языка судопроизводства.

В Конституции РФ данный принцип не нашёл своего прямого закрепления в главе о судебной власти. Однако из содержания ст. 68 следует, что государственным языком Российской Федерации на её территории является русский. Республики вправе установить свои государственные языки. В органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Данный принцип получил своё закрепление в законодательстве о судостроительстве, в арбитражном, гражданском и уголовном процессуальных кодексах (ст. 18 УПК РФ, ст. 9 ГПК РФ, ст. 12 АПК РФ).

Принцип состязательности и равноправия сторон при осуществлении правосудия. Конституция РФ закрепляет в ст. 19, что все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и других обстоятельств. Мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Принцип равенства граждан перед законом и судом при осуществлении правосудия закреплён также в уголовном и гражданском процессуальном законодательстве. В соответствии со ст. 6 ГПК РФ правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности и других обстоятельств, ст. 244 УПК РФ закреп-

ляет, что в судебном заседании стороны обвинения и защиты пользуются равными правами.... Равенство граждан перед законом и судом как принцип осуществления правосудия закреплено в ст. 5 Закона о судостроительстве и предусматривается в ст. 7 Федерального конституционного закона о судебной системе.

Равенство всех перед законом и судом реально характеризует демократический характер правосудия, поскольку при его осуществлении суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам государственной, социальной, половой, расовой принадлежности и по другим основаниям, не предусмотренным законодательством. Именно это выходит на первый план при закреплении принципа равенства в нормах судостроительного и процессуального законодательства.

Впервые принцип состязательности и равноправия сторон получил отражение в Конституции РФ путём внесения в неё изменений законами РСФСР от 24 мая 1991 г. и от 9 декабря 1992 г.

Первым актом, в котором он получил законодательное развитие, стал Арбитражный процессуальный кодекс 1992 г. В нём было закреплено, что каждая сторона должна доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований или возражений. В последующем подобные установления, раскрывающие правовую основу состязательности и равноправия сторон появились в гражданском процессуальном законодательстве.

Сочетание коллегиального и единоличного порядка рассмотрения дел в суде. В отличие от предыдущего опыта конституционного регулирования основных начал судостроительства, в Конституции РФ 1993 г. нет положений о составе судов, в ч. 4 ст. 123 содержится только указание, согласно которому в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Данное положение – результат реализации судебной реформы, которая нацелена на наиболее оптимальное сочетание единоличного и коллегиального составов суда при рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел.

Сочетание коллегиального и единоличного порядков рассмотрения судебных дел нашло своё закрепление и развитие в федеральном законодательстве (ст. 14 ГПК РФ; ст. 17 АПК РФ).

Полномочия судьи в Российской Федерации не ограничены определенным сроком, за исключением случаев, предусмотренных фе-

деральными конституционными законами и настоящим Законом. Предельный возраст пребывания в должности судьи – 70 лет. Для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации законами соответствующих субъектов Российской Федерации может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов.

Анализ развития статей 12, 14 ФКЗ «О Конституционном суде РФ» позволяет говорить о неустойчивости позиции законодателя при определении предельного возраста судьи Конституционного суда и ограничении срока его полномочий.

Так, первоначально, ФКЗ «О Конституционном суде РФ» от 21.07.1994г. определял следующие сроки: «Судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность на срок двенадцать лет. Предельный возраст для пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации семьдесят лет.

Назначение на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации на второй срок не допускается».

Редакция 08.02.2001г. определила срок 15 лет, исключив предельно допустимый возраст и оставив запрет на назначение на второй срок. В конце 2001 года (редакция 15.12.2001г.) требования опять изменились. Срок пребывания в должности остался тот же – 15 лет, но вернулись к первоначальной формулировке о предельно допустимом возрасте – 70 лет.

Закон в этой редакции, продержавшись прак-

тически 3,5 года, опять подвергся изменениям. Последний (на сегодняшний день) вариант – новаторский, поскольку ввёл положение, которого не было ни в одной из предыдущих редакций: «Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определённым сроком». Соответственно запрет о назначении на второй срок теперь неактуален и о нём в статье ничего не говорится. Предельный возраст остался в силе – 70 лет.

Исходя из анализа принципов (которые являются основополагающими началами функционирования и развития судебной власти), требований, предъявляемых к кандидатам в судьи и судьям, можно сделать вывод, что судебная власть покоится на демократических постулатах и занимает своё место в системе разделения властей.

¹ И. Фаргиев. Судебные решения и вопросы защиты личных данных. // Российская юстиция. 2003. №8. с. 1.

² Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998. С. 140–146.

³ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 закона РФ «О статусе судей в РФ» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша: Постановление Конституционного суда от 7 марта 1996г., № 6-п // Собрание законодательства РФ. 1996. №14. Ст. 1549.

⁴ Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998. С. 164.

⁵ Там же.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РФ И ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ: НОРМЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

А.М. Шилкин,

кандидат исторических наук, доцент кафедры трудового права и социального обеспечения ЮУрГУ

Движущим мотивом административной реформы в большинстве стран, включая Россию, является осознание необходимости решения следующих комплексных задач:

–повышение эффективности деятельности системы государственных органов;

–превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество квалифицированных служащих и в то же время контролировать издержки на их содержание;

–повышение доверия к государству со стороны населения (в том числе бизнеса).

Основными сферами административной реформы являются:

1) роль государства (его органов управления) в обществе;

2) структура органов государственного управления;

3) повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата;

4) управление государственной службой;

5) реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Термин «административная реформа» используется уже много лет. В Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 2000 г. концепция административной реформы получила впервые системное содержательное наполнение. Основной упор был сделан на этот раз на функции органов государственного управления. Они в ряде случаев оказались «смешаны с функциями коммерческих организаций»¹; «вакуум» власти привел к перехвату государственных функций частными корпорациями и планами. Подчеркивалось, что государственные функции и государственные институты «тем и отличаются от предприятий, что не должны быть куплены или проданы, приватизированы или переданы в пользование, в лизинг»².

Но только в конце 2003 г. и особенно в 2004–2005 гг. это словосочетание стало обозначать реальное, радикальное и масштабное государственное дело. В марте 2003 г. Президентом РФ были изданы указы, которые в СМИ именовались «указами об административной ре-

форме». В Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» выделен комплекс целей, которыми должна руководствоваться в своей работе Комиссия по административной реформе Правительства РФ, созданная для исполнения этого Указа.

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 утверждено Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы (в ред. постановления Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 248)³. Комиссия стала координационным органом Правительства РФ для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. На Комиссию было возложено предварительное рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Распоряжением Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 682-р при правительственной комиссии по проведению административной реформы созданы рабочие группы по вопросам оптимизации структуры и функций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, действующих в соответствующих сферах государственного регулирования⁴.

В целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая является постоянно действующим консультативным органом (Указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910

«О мерах по совершенствованию государственного управления»⁵).

Смысл «реформаторских» мероприятий в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 г. охарактеризован следующим образом: «... В течение последних пяти лет мы были вынуждены решать трудные задачи по предотвращению деградации государственных институтов. Но в то же время обязаны были создавать основы для развития на годы и десятилетия вперед...».

Что имеется в виду под понятием «административная реформа»? Если обратиться к этимологии терминов «реформа» и «административная реформа», то первый из них означает изменения, переустройство, преобразование чего-нибудь в какой-либо сфере общественной жизни, области знаний; «административный» означает «осуществляемый администрацией или по ее распоряжению»⁶. С учетом указанных понятий кратко административную реформу можно определить как комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства – государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности⁷.

В 2003-2005 гг. административная реформа в РФ практически осуществлялась по следующим направлениям:

- оптимизация функций органов исполнительной власти и рационализация системы и структуры исполнительной власти;
- реформирование государственной службы;
- совершенствование управленческих процедур;
- создание административной юстиции.

Рационализация системы органов или отдельного органа может идти двумя путями: либо упорядочиваются сами функции системы органов или органа (путем их слияния, устранения дублирования, ликвидации, уточнения); либо упрощается работа по их выполнению (сокращается, в частности, отчетность, документооборот и т.д.) – в том случае, когда функции органа объективно необходимы.

В настоящее время рационализация идет по первому пути. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Институт законодательства и сравнительного правоведения провел анализ законодательных актов, регулирующих функции федеральных органов исполнительной власти. Анализу было подвергнуто более 500 федеральных законов, а также положения

о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти. Методика изучения была согласована с Аппаратом Правительства РФ и включала рассмотрение следующих функций федеральных органов исполнительной власти: выработка и реализация политики (в сфере, отрасли), регулирующая, аналитическая, координационная, разрешительная, надзорно-контрольная. Их оценка проводилась с учетом положений Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁸ и других федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных актов. Анализ выявил более 5035 функций, из которых 2682 – регулятивные, 496 – надзорно-контрольные, 572 – разрешительные.

В значительной части проанализированного массива нормативных правовых актов функции федеральных органов исполнительной власти определены в основном правильно. Их анализ показал, что Правительство РФ осуществляет преимущественно аналитические, регулятивные и координационные функции. В тематических федеральных законах реализация этих функций возлагается на федеральные органы исполнительной власти. Это в принципе соответствует положениям ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Вместе с тем нечеткость и противоречивость нормативных терминов «функция», «компетенция», «право», «полномочия», «обязанности» затрудняли анализ. Выявлен ряд противоречий и пробелов в регулировании функций федеральных органов. Они касаются соотношения этих функций согласно Конституции РФ, федеральных законов и положений о министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти.

На практике было запущено в оборот понятие «избыточные» функции. Необходимость определения этого понятия имеет большое практическое значение, поскольку все федеральные органы исполнительной власти, представившие предложения по избыточным функциям, смешали два понятия – «несвойственные функции» и «избыточные функции», и большинство функций, отнесенных ими к избыточным, попало в разряд несвойственных функций.

Министерство экономического развития и торговли РФ дало в связи с этим разъяснение. Суть его состоит в том, что к несвойственным функциям относятся необходимые, но не соответствующие основному профи-

лю деятельности конкретного министерства функции. В качестве примера называлась функция надзора за маломерными судами, которую Министерство природных ресурсов РФ предложило передать как избыточную в Министерство транспорта РФ.

По мнению В.Г. Вишнякова на предмет избыточности функции должны анализироваться по шести основным критериям: 1) закреплена ли функция в федеральном законе или ином законодательном акте; 2) содержится ли функция властные полномочия и (или) связана ли с совершением юридически значимых действий; 3) соответствует ли исполнение функций ограничениям на совмещение властных и хозяйствующих функций, установленным антимонопольным законодательством; 4) обоснованно ли функция не передается на региональный или местный уровень власти; 5) обоснованно ли функция не передается саморегулируемым организациям; 6) может ли функция осуществляться участниками рынка⁹.

Установление того, какая функция органа является «излишней», а какая – объективно необходимой, вытекает из целей, поставленных перед органом. Здесь требуется всесторонний анализ. Множество субъективных факторов и условий, ускользающих от анализа из-за недостаточно развитой теоретической и прикладной базы, часто не позволяют формулировать ясные и четкие цели, систематизированный перечень задач и функций, необходимых для их реализации, определяемой с позиций эффективного развития подчиненных или подведомственных органу объектов управления. За основу берутся в таких случаях «передовой опыт», доказавшие свою эффективность конкретные системы и структуры управления¹⁰.

По мнению А.В. Шарова идентификация избыточных функций должна осуществляться по следующим критериям:

1) соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;

2) адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;

3) легитимность;

4) соответствие минимально необходимому уровню власти¹¹.

Для определения избыточности функции необходимо сопоставить цели и задачи указанной функции с целями и задачами, предусмотренными нормативными правовыми актами и политическими документами.

К таким нормативным правовым актам следует отнести Конституцию Российской Федерации (в особенности главу первую, в которой сформулированы цели государства), программы социально-экономического развития Российской Федерации, планы действий Правительства Российской Федерации, программы и концепции развития определенной отрасли (сферы общественных отношений), утвержденные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также основополагающие международные конвенции и договоры¹².

Проверка на легитимность функции состоит в:

1) установлении нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;

2) анализе достаточности юридической силы нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;

3) определении соответствия содержания функции, закрепленной в законе, полномочиям органа исполнительной власти по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте.

Идентификация избыточных функций завершается их упразднением. Можно выделить основные варианты упразднения функций:

1) ликвидация функции;

2) сокращение масштаба исполнения функции;

3) передача функции участникам рынка;

4) передача функции саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка;

5) передача функции на минимально необходимый уровень власти;

6) передача функции на аутсорсинг;

7) придание функции процессуального характера.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова. Она состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключая конфликт между ними.

Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, установлении процедур исполнения необходи-

мых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг.

Таким образом, административная реформа в узком смысле может быть определена как процесс пересмотра функций органов исполнительной власти и иных органов государственного управления, четкой формулировки необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления.

Целью реформы является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития¹³.

Структура и система исполнительной власти должна обеспечивать:

- 1) специализацию органов исполнительной власти;
- 2) организационное обособление функций, исполнение которых создает конфликт;
- 3) внутреннюю управляемость исполнительной власти;
- 4) оперативную разработку и согласование политики между органами исполнительной власти.

Этим требованиям отвечает трехуровневая система исполнительной власти. Она состоит из органов исполнительной власти разной специализации с организационным обособлением правоуправляющих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций и функции оказания государственных услуг и управления государственным имуществом: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств¹⁴.

Федеральные министерства разрабатывают политику в определенной сфере государственного регулирования (концепции, программы, федеральные целевые программы, бюджет), разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, а также осуществляют международное сотрудничество (переговоры, международные договоры и соглашения). Они не должны обладать контрольно-надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача лицензий, разрешений, квотирование и т.п.) в отношении граждан и организаций, функциями оказания государственных услуг и управления имуществом (управление подведомственными организациями, представление интересов государства в нестратегиче-

ских акционерных обществах с участием государства и др.). Процесс выработки политики, таким образом, отделяется от процесса исполнения политики.

Федеральные службы должны осуществлять контрольно-надзорные или правоохранительные функции и не обладают полномочиями по подготовке и принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом. Их предназначение – реализация политики, разработанной федеральными министерствами и одобренной Правительством Российской Федерации, пресечение нарушения законодательства, обеспечение безопасности в определенной сфере общественных отношений.

Федеральные агентства специализированы на исполнении функций управления государственным имуществом, реализации государственных программ и оказании государственных услуг. Они не могут обладать контрольно-надзорными полномочиями и правом разработки и принятия нормативных правовых актов.

Функциональная специализация исключает конфликт между функциями выработки политики, исполнением политики и контролем за исполнением политики.

При такой модели организации исполнительной власти количество министерств значительно сокращается, федеральные службы укрупняются (увязываются с объектом и предметом контроля), количество агентств, напротив, возрастает. Трехуровневая система органов исполнительной власти была закреплена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁵.

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определен Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, и Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30¹⁶. Внутренняя структура и порядок совершения организационных и управленческих действий регулируется Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452¹⁷.

На основе указанных нормативных актов утверждаются Регламенты деятельности

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

конкретных федеральных органов исполнительной власти и служебные регламенты по должностям государственной службы.

Таким образом, на федеральном нормативном уровне практически реализованы базовые идеи, лежащие в основе административной реформы.

В Челябинской области, начиная с 2003 года, осуществлялась система мероприятий в рамках административной реформы (реформу государственной службы и бюджетную реформу ее разработчики решили рассматривать обособленно от административной). Административная реформа в Челябинской области проводилась по следующим направлениям:

1) регламентации и стандартизации административных процессов органов исполнительной власти Челябинской области;

2) по внедрению механизмов управления по результатам;

3) по оптимизации (реструктуризации) сети подведомственных государственных учреждений и государственных унитарных предприятий;

4) по оптимизации государственных закупок;

5) реорганизации системы и структуры исполнительных органов государственной власти Челябинской области;

6) инвентаризации и оптимизации функций исполнительных органов государственной власти Челябинской области¹⁸.

Постановлением Губернатора Челябинской области от 23.03.2006 г. № 74 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации приоритетных направлений деятельности органов исполнительной власти Челябинской области по реализации административной реформы и реформы государственной гражданской службы на территории Челябинской области до 2010 года» определены перспективные действия в рамках административной реформы.

Фактически реформу стали осуществлять с реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти Челябинской области.

За период 2003–2005 годы проведен комплекс мероприятий по оптимизации системы государственного управления Челябинской области.

По итогам I этапа ликвидировано управление государственной вневедомственной экспертизы (Постановление Губернатора Челябинской области от 25 марта 2003г. № 108 (сокращение – 16 чел.).

В ходе реструктуризации главного управ-

ления дорожного хозяйства, четкого отделения государственных функций от хозяйственных, утверждено Положение о главном управлении дорожного хозяйства. Штатная численность в соответствии с Положением сокращена на 56 человек (из 129 государственных служащих). Были созданы:

– комитет «Единый тарифный орган Челябинской области» путем ликвидации комитета по ценам и тарифам и региональной энергетической комиссии – постановление Губернатора Челябинской области от 6 мая 2003г. № 186 (сокращение – 3 чел.).

– главное управление промышленности и природных ресурсов Челябинской области путем ликвидации комитета по промышленности и комитета по природным ресурсам – постановление Правительства Челябинской области от 24 июля 2003г. № 87. Утверждено Положение о его деятельности, сокращено – 3 чел.

– главное управление по взаимодействию с правоохранительными и военными органами Челябинской области путем слияния 2-х управлений: по координации деятельности правоохранительных органов Челябинской области и по делам казачества и ветеранов боевых действий (постановление Правительства Челябинской области от 20.11.2003 г. № 135).

Были реорганизованы:

– главное управление сельского хозяйства и продовольствия путем присоединения к нему управлений: государственной продовольственной инспекции Челябинской области и по координации деятельности промышленного птицеводства Челябинской области – постановление Правительства области от 18.12.2003 № 155 (сокращение 15 чел.);

– комитет по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Челябинской области путем присоединения его к главному управлению инженерного обеспечения (инфраструктуры) Челябинской области постановление Правительства области от 18.12.2003 № 156¹⁹.

Система органов исполнительной власти Челябинской области была кардинально реформирована в 2004 г. Основой ее построения стали Устав (Основной Закон) Челябинской области и Закон Челябинской области от 27 ноября 2003 г. № 200-ЗО «О структуре исполнительных органов государственной власти Челябинской области»²⁰. Он установил, что в структуру исполнительных органов государственной власти области входят: 1) Правительство области – высший испол-

нительный орган государственной власти области; 2) иные исполнительные органы государственной власти области, в том числе отраслевые и межотраслевые органы.

К исполнительным органам государственной власти области относятся исполнительно-распорядительные органы, осуществляющие деятельность в конкретных сферах управления (отраслях деятельности), исполняющие разрешительные, контрольные, регулирующие и иные специальные функции на территории области в целях реализации полномочий, отнесенных к их ведению. Закон подразделяет эти органы на две группы: 1) отраслевые, которые проводят государственную политику области, и осуществляют государственное управление подведомственными им учреждениями в пределах, установленных Губернатором Челябинской области; 2) межотраслевые, которые осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенных Губернатором Челябинской области сферах деятельности.

Исходя из указанных выше определений видов исполнительных органов государственной власти области разработчикам реформы было бы логичным конкретизировать в подзаконных актах Губернатора, какие органы являются отраслевыми, а какие – межотраслевыми. Однако, Постановление Губернатора Челябинской области от 17 июня 2004 г. № 266 «Об органах исполнительной власти Челябинской области»²¹ устанавливает совсем иную систему и структуру, чем установлено областным законом. В нее включаются министерства, главные управления, государственные комитеты, которые находятся в ведении соответствующих заместителей Губернатора Челябинской области, за исключением органов исполнительной власти Челябинской области, руководство деятельностью которых осуществляет Губернатор Челябинской области.

Постановление не разграничивает органы исполнительной власти по функциям. Формулировки норм постановления не позволяют выделить отраслевые и межотраслевые органы исполнительной власти в области. Например, министерство Челябинской области определяется как орган исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в установленной актами Губернатора Челябинской области и Правительства Челябинской области сфере деятельности, а главные управления, государственные ко-

митеты являются органами исполнительной власти Челябинской области, реализующими государственную политику в установленной актами Губернатора Челябинской области и Правительства Челябинской области сфере деятельности. Чем отличаются главные управления и государственные комитеты друг от друга функционально и институционально нормы постановления не отражают. Это искажает правильность формулирования названий вновь создаваемых органов исполнительной власти области, оставляет место для нормативного произвола и административной неразберихи.

Пункт 1-й Постановления Губернатора Челябинской области от 17 июня 2004 г. включает в систему органов исполнительной власти Челябинской области только министерства, главные управления, государственные комитеты. При этом Пункт 7-й определяет в качестве органа исполнительной власти управление делами Губернатора Челябинской области, осуществляющее функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, закрепленным на праве оперативного управления, управлению подведомственными ему организациями. Видимо, авторы Постановления Губернатора решили оставить данный орган вне системы органов исполнительной власти Челябинской области. Нормативное закрепление его функций вызывает вопросы, но не уточняет административный статус управления делами Губернатора. Непонятно, управление каким государственным имуществом, закрепленным на праве оперативного управления, относится к ведению данного органа. Если речь идет о закрепленном за ним имуществе, то точного указания на это в нормативном акте нет. Иное толкование данного положения ставит все областные учреждения и казенные предприятия в подчиненное хозяйственное состояние по отношению к управлению делами Губернатора.

В пунктах 9-м и 10-м Постановления Губернатора Челябинской области от 17 июня 2004 г. упоминаются Аппарат Правительства Челябинской области и Администрация Губернатора Челябинской области как органы власти, но не фиксируется их правовой статус в исполнительной сфере. А пункт 12 вообще относит Администрацию Губернатора в разряд упраздненных органов власти, хотя Положение о ней действовало в момент утверждения Постановления и было принято в новой редакции 5 августа 2004 г. Такого рода нормативные ошибки никак

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

не вписываются в логику административной реформы.

Количество органов исполнительной власти в результате сократилось более чем на 40 % (из 43 – 25, это 10 – министерств, 4 – главных управления, 6 – государственных комитетов, 5 – иных органов исполнительной власти), из категории «руководители» на определенный срок по должности «заместитель Губернатора» из 10 – осталось 7²².

По мнению разработчиков проекта реформы, возросла оперативность в принятии решений и ответственность за результат деятельности органов государственного управления.

Для реализации другого направления административной реформы 21 июня 2006 года в Челябинской области было утверждено Постановление Губернатора Челябинской области №181 «Об утверждении порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг». В Порядке устанавливается понятие «государственной услуги», «административной процедуры», «государственной функции». Государственная услуга определена как деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Порядок исходит из:

– необходимости разработки «сквозных» административных регламентов предоставления государственных услуг;

– обязательности проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов в процессе их принятия;

– необходимости проведения периодического мониторинга применения административных регламентов.

В соответствии с порядком разработки административных регламентов, устанавливается четкая структура, как раздела, регулирующего административные процедуры, так и стандарта государственной услуги, который по смыслу Порядка является составной частью любого административного регламента предоставления государственной услуги. Стандарт государственной услуги включает в себя следующие разделы:

– Документы, необходимые для предоставления государственной услуги;

– Порядок обращения в орган исполнительной власти для подачи пакета документов и получения результата государственной услуги;

– Порядок информирования о государственной услуге;

– Сроки предоставления государственной услуги;

– Перечень основания для отказа в предоставлении государственной услуги.

Порядок устанавливает необходимость разработки административных регламентов для всех государственных функций, включая функции по предоставлению государственных услуг.

Методические рекомендации по разработке проектов административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг утверждены Комиссией по реализации административной реформы (Протокол №7 от 23 июня 2006 года). Методические рекомендации разъясняют порядок проведения независимой экспертизы, уточняют порядок подготовки проектов административных регламентов, предоставляют более подробную структуру разделов административного регламента предоставления государственной услуги и исполнения государственной функции²³.

Руководители органов исполнительной власти Челябинской области должны обеспечить разработку и утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления услуг в срок до 1 декабря 2006 года.

Вызывает сомнение сама возможность качественной формулировки норм в административных регламентах по следующим причинам.

Во-первых, противоречия между терминами в Постановлении Губернатора Челябинской области от 17 июня 2004 г. № 266 «Об органах исполнительной власти Челябинской области» не позволят логически верно определить функции в сфере предоставления услуг иных органов, чем управление делами Губернатора Челябинской области. Только этот орган может их оказывать, если следовать буквальному толкованию определения его функций.

Во-вторых, в Регламенте взаимодействия органов исполнительной власти Челябинской области, утвержденного постановлением Губернатора Челябинской об-

ласти от 01.06.2006 г. № 157 под функциями любого министерства Челябинской области по выработке государственной политики в установленной нормативными правовыми актами Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области сфере деятельности понимается разработка проекта нормативного правового акта в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Челябинской области, настоящим Регламентом, подготовка необходимых к нему документов, организация прохождения согласования, доклада на заседании Правительства Челябинской области, в случае необходимости доработка проекта нормативного правового акта и внесение в него изменений с учетом высказанных замечаний при обсуждении на заседании Правительства Челябинской области. Данное определение лишает министерства возможности осуществлять любые иные правомочия в сфере государственного управления, закрепленные в Положениях о них. То есть министерства не могут вообще разрабатывать и утверждать административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Это противоречит их нормативному определению и функциональному назначению.

В-третьих, п.17 Регламента взаимодействия органов исполнительной власти Челябинской области смешивает функции Министерства Челябинской области, Главного управления Челябинской области, Государственного комитета Челябинской области общей фразой – в установленной сфере деятельности участвуют в выработке государственной политики и обеспечивают ее реализацию, в том числе путем внесения проектов нормативных правовых актов в Правительство Челябинской области, Губернатору Челябинской области. Данная норма противоречит определениям этих органов, содержащихся в Постановлении Губернатора Челябинской области от 17 июня 2004 г. № 266 «Об органах исполнительной власти Челябинской области».

В Челябинской области утвержден Реестр государственных услуг Челябинской области. Реестр включает в себя структурированные сведения о государственных услугах в соответствии с определением этого термина, заданного в Постановлении губернатора Челябинской области от 21 июня 2006 года №181 «Об утверждении порядка разработки и принятия административных регламентов исполнения государственных функций и ад-

министративных регламентов предоставления государственных услуг».

Реестр государственных услуг содержит 61 государственную услугу (не опубликован). Смысл создания и ведения Реестра государственных услуг состоит в необходимости ограничения случаев взаимодействия органов исполнительной власти Челябинской области с гражданами (представителями юридических лиц) только теми, необходимость которых прямо вытекает из закона, а также в определении плана работ по проведению регламентации и стандартизации административных процессов органов исполнительной власти Челябинской области.

План-график принятия административных регламентов приоритетных государственных услуг является составной частью Плана работы Комиссии по реализации административной реформы Челябинской области на 2006 год. План-график содержит 8 проектов административных регламентов. Число приоритетных проектов административных регламентов в 2006 году обусловлено необходимостью качественной проработки каждого документа и необходимостью пилотного внедрения каждого административного регламента до конца 2006 года²⁴. Однако, представляется необходимым перед реализацией замысла о разработке проектов административных регламентов внести изменения в нормативные акты Челябинской области и ликвидировать нормативные противоречия, изложенные выше.

Таким образом, административная реформа в Челябинской области находится в стадии реализации и нормативного оформления. Предстоит серьезная работа по созданию грамотной, с точки зрения юридической техники, нормативно-правовой базы и практическому воплощению идей реформы в деятельности конкретных государственных служащих.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2000. С.19.

² Там же.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2192.

⁴ Там же.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3019.

⁶ Ожегов С.Н. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 589; Современный толковый словарь русского языка / Глав. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2001. С. 702.

⁷ А.Ф. Ноздрачев. Административная реформа: рос-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

сийский вариант // Законодательство и экономика. № 8, август 2005. С.27.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст.5712.

⁹ В.Г. Вишняков Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. № 10, октябрь 2003. С. 18.

¹⁰ Там же. С. 20.

¹¹ А.В. Шаров Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. № 4, апрель 2005. С.37.

¹² Там же.

¹³ Там же. С.38.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. 11. Ст. 945.

¹⁶ Российская газета. 2005. 25 января.

¹⁷ Российская газета. 2005. 5 августа.

¹⁸ www.ural-chel.ru/admref/ официальный сайт

[Управления государственной службы Правительства Челябинской области](http://www.ural-chel.ru/admref/)

¹⁹ www.ural-chel.ru/admref/ официальный сайт
Управления государственной службы Правительства Челябинской области

²⁰ Закон Челябинской области от 27 ноября 2003 г. № 200-ЗО «О структуре исполнительных органов государственной власти Челябинской области» // Южноуральская панорама. 16 декабря 2003.

²¹ Постановление Губернатора Челябинской области от 17 июня 2004 г. № 266 «Об органах исполнительной власти Челябинской области» (с изменениями от 12 июля, 5 августа 2004 г., 4 апреля 2005 г.) // Южноуральская панорама. 19 июня 2004.

²² www.ural-chel.ru/admref/ официальный сайт
Управления государственной службы Правительства Челябинской области.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Шубина,

*член избирательной комиссии Челябинской области,
начальник юридического отдела комиссии*

Механизм выдвижения кандидатов на выборах вообще и, в частности в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации вырабатывался не одной избирательной кампанией. Каждый из принимаемых базовых федеральных законов и законов субъектов после 1993 года менял эту процедуру, приводя ее в соответствие с требованиями, связанными с политическими реалиями в стране.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями в соответствии со статьями 2 и 35 Федерального закона о гарантиях требует соблюдения порядка выдвижения, предусмотренного федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях». Статьей 21 Федерального закона «О политических партиях» устанавливается, что порядок выдвижения определяется каждой политической партией в своем Уставе. Что можно считать нарушением порядка выдвижения списков кандидатов и как эти нарушения влияют на легитимность самого выдвижения?

При выдвижении кандидатов, списков кандидатов на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации некоторые уставы политических партий предусматривают обязательное согласование списков кандидатов, выдвинутых региональными отделениями, с органами политической партии на федеральном уровне. Такое согласование предусматривается, например, в пункте 5.4 Устава политической партии «Российская партия пенсионеров» (зарегистрирован 6 апреля 2004г. № 5022), в пункте 8.2.5 Устава политической партии «АГРАРНАЯ ПАРТИЯ РОССИИ» (зарегистрирован 31 мая 2005г. № 5025), пункте 13.7.7.6.1 Устава Всероссийской политической партии «Единая Россия» (зарегистрирован 31 января 2003г. № 5007)¹. Отсутствие такого согласования является нарушением порядка выдвижения списков кандидатов политическими партиями.

При проведении избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Челябинской области в декабре 2005 года политической партией «Российская партия пенсионеров» в избирательную комиссию Челябинской области был представлен список кандидатов, выдвинутый региональным отделением, и согласованный в соответствии с пунктом 5.4 Устава политической партии с Центральным Советом политической партии. Однако, как было установлено при проверке документов, документы Центрального Совета политической партии были подписаны Гартунгом В.К., который на момент подписания документов Центрального Совета не являлся председателем политической партии, и, в соответствии с пунктом 6.21 Устава не вправе был подписывать документы. 13 октября 2005 года вступило в законную силу решение Таганского районного суда г. Москвы от 26 сентября 2005 года, которым решение Министерства юстиции Российской Федерации о регистрации Гартунга В.К. председателем политической партии «Российская партия пенсионеров» признано недействительным². В мотивировочной части судебного решения указано, что «решения пятого съезда партии, зарегистрированные по распоряжению Минюста России от 31 марта 2004 г. № 168, также не соответствуют требованиям закона еще и потому, что съезд был не легитимен. На съезде партии отсутствовал кворум, а присутствующие лица на съезде избирались на конференциях при отсутствии кворума».

Избирательной комиссией Челябинской области был направлен запрос в Главное управление Федеральной регистрационной службы по Челябинской области по вопросу определения председателя политической партии. Согласно выписки из Единого государственного реестра юридических лиц на момент представления политической партией документов в избирательную комиссию Челябинской области председателем являлся другой гражданин – Дубровский В.Ф. Таким образом, в связи с нарушением порядка вы-

движения кандидатов политической партией, избирательной комиссией Челябинской области было отказано региональному отделению политической партии «Российская партия пенсионеров» в заверении списка кандидатов. Правильность этих постановлений затем была подтверждена и Верховным Судом Российской Федерации³. Верховный Суд Российской Федерации в определении от 2 марта 2006 года при рассмотрении кассационной жалобы регионального отделения политической партии «Родина» на решение Оренбургского областного суда от 9 февраля 2006 года, подтвердил законность решения областного суда об отказе в удовлетворении жалобы отделения политической партии на постановление избирательной комиссии Оренбургской области об отказе в регистрации списка кандидатов. Суд указал: «результаты общих собраний местных отделений партий влияют на правомочность конференции по выдвижению кандидатов в депутаты». В другом определении от 7 марта 2006 года № 47-Г06-3 суд указал, что «при наличии сомнений в правомочности конференции избирательная комиссия вправе проверить обстоятельства, касающиеся проведения общих собраний местных отделений»⁴.

Следует отметить, что в Российской Федерации имеется судебная практика, согласно которой пределы полномочий избирательной комиссии при проверке порядка выдвижения ограничены законами о выборах. Это отмечено в определении Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 года № ГКПИ 04-353 по факту отказа избирательной комиссией Свердловской области в регистрации списка кандидатов регионального отделения политической партии «Российская партия пенсионеров». Избирательной комиссией Свердловской области была организована почерковедческая экспертиза подписей участников конференции регионального отделения политической партии «Российская партия пенсионеров»⁵. Однако, как указано в определении суда, избирательные комиссии вправе проводить проверку только необходимых для регистрации кандидатов документов, указанных в законе о выборах. В соответствии с пунктом 18 статьи 38 федерального закона о гарантиях избирательная комиссия обязана проверить соответствие порядка выдвижения списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации списка кандидатов или об отказе в регистрации. В данном случае избирательная комиссия Свердловской области, как указано в определении суда, при проверке порядка

выдвижения политической партией списка кандидатов вышла за пределы полномочий, предоставленных ей пунктом 18 статьи 38 вышеназванного закона, поскольку закон не предусматривает возможности проверки протоколов собраний местных отделений партий и направления на почерковедческую экспертизу подписей, содержащихся в протоколах. Порядок выдвижения кандидатов на конференции в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» отнесен к компетенции самих политических партий и государственные органы не наделены полномочиями вмешиваться в их внутривнутрипартийную деятельность.

В решении Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2004 года по делу № ГКПИ04-315 по заявлению избирательного объединения Свердловское региональное отделение политической партии «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 февраля 2004 года № 90/745-4 указано: «что касается пределов проверки поступающих в избирательные комиссии материалов по регистрации списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, то такие проверки, по мнению суда, должны ими производиться в пределах, установленных избирательным законодательством Российской Федерации без вмешательства во внутривнутрипартийную деятельность этих политических партий»⁶.

Заслуживает внимания еще одна оценка проведению конференции Кировского регионального отделения Политической партии «Российская партия ЖИЗНИ»⁷. На запрос избирательной комиссии Кировской области о правомочности конференции партии, на которой был избран новый председатель регионального отделения В.Ю. Торсунов, управление Федеральной регистрационной службы указало, что конференция проводилась с нарушением Устава партии и В.Ю. Торсунову отказано во внесении данных о нем в Единый государственный реестр юридических лиц. Этот ответ стал основанием для отказа в заверении списка кандидатов, так как, по мнению избирательной комиссии, документы подписаны не уполномоченным лицом. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации это постановление избирательной комиссии Кировской области было отменено, в связи с тем, что на момент подписания документов по выдвижению кандидатов В.Ю. Торсуновым, иные лица, внесенные в названный выше Реестр были лишены своих полномочий действовать от имени

регионального отделения партии вышестоящими партийными органами. Не подписание при данных обстоятельствах документов В.Ю. Торсуновым было бы расценено как фактическое блокирование реализации права политической партии на участие в выборах.

Согласно пункту 2 статьи 35 федерального закона о гарантиях выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) тайным голосованием при соблюдении других требований, предъявляемых при выдвижении кандидатов политическими партиями. Решением суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 февраля 2005 года признано законным постановление избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа о регистрации списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, выдвинутых политической партией «Российская демократическая партия «Яблоко», несмотря на то, что выдвижение состоялось не на съезде, конференции или собрании регионального отделения, а Бюро политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО»⁸. Суд исходил из того, что в соответствии с пунктом 18.8 Устава партии в субъектах Российской Федерации, где отсутствуют региональные отделения, выдвижение производится Бюро партии. В соответствии с пунктом 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» устав партии определяет порядок выдвижения кандидатов. Верховным Судом Российской Федерации данное решение суда было отменено, в связи с тем, что пунктом 1 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях» определяется, что выдвижение производится на съездах, конференциях, собраниях политической партии. Сама обязанность отражать в Уставе порядок выдвижения кандидатов не означает, что порядок должен противоречить действующему законодательству.

При проведении избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся 12 марта 2006 года, проблема нарушений при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) стала наиболее актуальной не только с точки зрения большого количества решений об отказе в регистрации или ее отмене, но и в связи с тем, что в результате выявилось существование диаметрально противоположных точек зрения относительно пределов полномочий избирательных комиссий при проведении проверки соблюдения порядка

выдвижения кандидатов, списков кандидатов политическими партиями. Следует отметить, что правоприменители расходятся во мнениях о последствиях нарушений при организации таких конференций. Согласно одной позиции, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) происходит на съезде, конференции, собрании и принятые на них решения не утрачивают своего юридического значения, несмотря на те организационные нарушения, которые допускаются при их подготовке и проведении, а иное означало бы вмешательство во внутрипартийную деятельность.

Вторая позиция, напротив, заключается в том, что нарушения при подготовке и проведении съезда, конференции, собрания, на которых выдвигаются кандидаты, списки кандидатов, влекут за собой неправомочность съезда, конференции, собрания и, следовательно, все решения по выдвижению кандидатов, списков кандидатов не имеют юридического значения.

При оценке данных позиций наиболее обоснованной представляется позиция, согласно которой избирательная комиссия вправе проверить порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Сам порядок представляет собой совокупность последовательных действий, предусмотренных Уставом политической партии, в том числе проведение собраний местных отделений политической партии, их правомочность, избрание делегатов на конференцию регионального отделения, принятие решений и другое. Иная оценка этих действия, как формальных, поставит субъектов избирательного процесса в неравное положение, и, кроме того, поставит под сомнение само волеизъявление политической партии по данному вопросу.

Несмотря на то, что решение вопроса о регистрации списка кандидатов относится к исключительной компетенции избирательной комиссии, практика показывает, что избирательная комиссия в своих решениях по отказу в регистрации опирается исключительно на акты органов регистрационной службы и прокуратуры. Вместе с тем, в целях исключения субъективной оценки со стороны избирательных комиссий фактов нарушений порядка выдвижения кандидатов, следует установить судебный механизм подтверждения оснований для отказа в регистрации. При этом суд должен исходить из двух моментов: имеется ли нарушения порядка выдвижения кандидатов, списка кандидатов и повлияли ли данные нарушения, допущенные, например, при подготовке и проведении конференции, съезда, на их легитимность.

Федеральный закон о гарантиях и Федеральный закон «О политических партиях» не запрещают политической партии выдвигать в качестве кандидатов лиц, не являющихся членами этой партии. При этом гражданин, не являясь членом партии, не обязан придерживаться программы партии, ее идей, обещаний. Эта позиция может создать определенную ситуацию «покупки мест» в списке политической партии людьми, не имеющими к политической партии никакого отношения. В итоге принцип представительства будет искажен.

До принятия Федерального закона от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти»⁹, которым внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях» и федеральный закон о гарантиях, теоретически, политическая партия могла выдвинуть в составе своего списка кандидатов гражданина, являющегося членом другой политической партии. Пункт 6 статьи 39 Модельного закона о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹⁰ предусматривал, что избирательное объединение вправе выдвигать в составе списка кандидатов лиц вне зависимости от их членства в политических партиях. В настоящее время, после принятия указанного выше закона, такое выдвижение не законно и является основанием для исключения гражданина из заверенного списка кандидатов. Так, в соответствии с пунктом 3 (1) статьи 36 Федерального закона «О политических парти-

ях» политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списка кандидатов, граждан, являющихся членами других политических партий.

Названный федеральный закон внес изменения и в Федеральный закон «О статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹¹, которыми установлен запрет на выход депутата из фракции политической партии, в список которой он был включен на выборах и переход в другую фракцию. С будущих выборов в Государственной Думе те депутаты, которые будут избраны по конкретному партийному списку, автоматически становятся членами соответствующей фракции. На данный момент это правило распространяется только на депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а не законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Следовательно, необходимо закрепление данных положений и на региональном уровне.

¹ Архив избирательной комиссии Челябинской области

² Архив Таганского районного суда г. Москвы

³ Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. М., 2005. С. 125, 132.

⁴ Архив Верховного Суда Российской Федерации.

⁵ Архив Верховного Суда Российской Федерации.

⁶ Архив Верховного Суда Российской Федерации.

⁷ Вестник ЦИК РФ. 2006. № 3. С. 96.

⁸ Вестник ЦИК РФ. 2005. № 4. С. 54.

⁹ Российская газета. 2006. 15 июля.

¹⁰ Вестник ЦИК РФ. 2003. № 5. С. 136.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ТРУДОВОЙ АДАПТАЦИИ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ – ВЫПУСКНИКОВ ВУЗОВ МВД РОССИИ

М.С. Шуклин,

соискатель кафедры социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы

Высокая социальная значимость функций органов внутренних дел предъявляет особые требования к профессиональной деятельности, уровню подготовки и компетентности сотрудников милиции, развитию мотивационной готовности к службе. Вместе с тем, проблема оптимизации подготовки специалистов-профессионалов для ОВД не может быть решена в полной мере без анализа и учета причин, оказывающих влияние на закрепление в подразделениях ОВД вновь принятых сотрудников, в первую очередь, выпускников образовательных учреждений МВД России, так как именно они, на настоящий момент, остаются основным резервом комплектования территориальных органов внутренних дел профессионально подготовленными кадрами.

Необходимо отметить, что первоначальное представление о правоохранительных органах у молодых людей возникает задолго до поступления в ведомственное учебное заведение или поступления на службу в практические подразделения ОВД. Но, как правило, опосредованные познания данной деятельности односторонни и не всегда точно отражают реальную жизнь.

Поступив на службу, часть молодых специалистов психологически еще не осознает своего нового правового положения и соответствующих ему обязанностей. Новая обстановка, обуславливаемая высоким темпом и ритмом жизни, строгий распорядок требуют изменения прежних форм поведения, отказа от многих привычек в рамках выполнения новых обязанностей. Все это вызывает глубокие переживания, которые препятствуют скорейшей адаптации вновь принятого сотрудника в служебном коллективе и, в свою очередь, могут явиться причиной социально-психологической напряженности, неудовлетворенности какими-либо характеристиками профессиональной деятельности, часто вследствие несовпадения ожидаемых представлений о службе в органах внутренних дел и существующего положения вещей.

Трудовая адаптация молодого специалис-

та в подразделениях органов внутренних дел проявляется в приспособлении и привыкании к характеру, режиму и условиям профессиональной деятельности в системе правоохранительных органов, в определенном уровне овладения профессиональными знаниями, умениями и навыками, в формировании необходимых профессиональных качеств личности сотрудника, являющихся условием успешного овладения данной специальностью. Под процессом трудовой адаптации также следует понимать такой период жизни молодого сотрудника, когда он активно и сознательно включается в новую для него сферу правоохранительной деятельности и соответствующую социальную среду, условия, нормы, правила и привычки профессионального поведения именно в этой сфере. Неудовлетворительная адаптация хотя бы к одному из компонентов, нарушение целостности всего процесса не позволяют говорить об успешности процесса адаптации в целом, что может привести к низкой эффективности и качеству служебной деятельности, дисциплинарным проступкам, проявлениям социально-психологической напряженности, вплоть до увольнения сотрудника из органов внутренних дел.

Для управления процессом трудовой адаптации, совершенствования его форм и методов необходимы соответствующие теоретические знания и практические навыки в разработке программы адаптации, соответствующая информация о целях адаптации, участниках процедур и действий в рамках программы адаптации.

Успешное подключение нового сотрудника к рабочему процессу предполагает достижение следующих целей:

- максимально быстрое достижение им рабочих показателей;
- привыкание к коллективу, его неофициальной структуре;
- освоение основных требований корпоративной культуры и правил поведения;
- снижение тревожности и неуверенности, испытываемых новым сотрудником;

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

– развитие у нового сотрудника позитивного отношения к обязанностям, содействие проявлению у него реальных ожиданий, удовлетворенности работой;

– сокращение текучести кадров.

Учитывая большое влияние процесса трудовой адаптации на эффективность труда, на «закрепляемость» молодых специалистов в подразделении, необходимо вовлечь в эту деятельность и реализацию программы трудовой адаптации руководителя подразделения, непосредственного руководителя вновь принятого сотрудника, наставника, штатного психолога подразделения. Деятельность этих лиц должна, на наш взгляд, заключаться в следующем.

Руководитель подразделения обеспечивает разработку программ трудовой адаптации, контроль ее выполнения, организацию подготовки необходимых документов, оценку результатов прохождения вновь принятым сотрудником испытательного срока;

Непосредственный руководитель предоставляет новому сотруднику информацию о рабочих обязанностях и ответственности (нормативы качества выполняемой работы, должностная инструкция, обязанности, продолжительность и распорядок дня, требуемая отчетность); различных правилах (правила внутреннего распорядка), поведение на рабочем месте, контроль нарушений, организация отдыха, приема пищи, перерывов, использование оборудования, виды помощи, в каких случаях она может быть оказана, список документов, с которыми новому сотруднику необходимо ознакомиться в первую очередь); назначает наставника.

Специалист службы психологического обеспечения профессиональной деятельности совместно с непосредственным руководителем новичка организует как общую систему развития для недавно работающих сотрудников, так и индивидуальную программу, направленную на формирование личностно-профессиональных качеств и навыков (потребность в которой для каждого молодого сотрудника определяет его наставник или непосредственный руководитель), осуществляет психологическое сопровождение сотрудника в процессе освоения им профессиональных навыков, способствует плавному вхождению в коллектив, согласованию личностных ценностей с нормами корпоративной культуры.

Наставник помогает молодому сотруднику освоить необходимые технологии, понять специфику и динамику различных процессов в сфере его профессиональной

деятельности, знакомит с должностными обязанностями, внутренним распорядком, стилем управления, особенностями культуры, традициями, нормами, принятыми в группе, где будет работать сотрудник и в подразделении в целом. Знакомит стажера с организационной структурой и схемой подчинения, с процедурой коммуникации и связей по должности, с основными процедурами и политикой в отношении персонала (при необходимости).

Можно выделить следующие основные этапы подготовки и реализации программы трудовой адаптации курсантов и молодых специалистов ОВД и, соответственно, задачи по оптимизации указанного процесса.

1. Этап профессиональной ориентации.

Продолжается в течение обучения в ведомственном образовательном учреждении *до начала* практической службы молодого сотрудника в конкретном подразделении внутренних дел.

В рамках первого этапа, для повышения уровня эффективности его прохождения рекомендуется выполнение следующих задач:

1. Тщательное изучение мотивации поступления на службу, семейного и бытового окружения кандидата, особенностей его мировоззрения и системы ценностей;

2. Активная работа сотрудников отделов комплектования подразделений ГРУОВД с курсантами ведомственных образовательных учреждений – «ресурсом» потенциальных кандидатов. Ориентирование их для службы в конкретной сфере профессиональной деятельности, на конкретной должности;

3. Предварительное изучение и психологическое исследование кандидатов перед принятием на службу, выработка рекомендаций по их наиболее целесообразному использованию в соответствии с субъективными особенностями кандидатов;

Сегодня в органах внутренних дел продолжает отмечаться дефицит квалифицированных кадров, ежегодно большой процент выпускников вузов МВД России по различным причинам увольняется со службы. В ходе бесед с курсантами часто выясняется, что мотивом поступления в юридический институт МВД России, является получение бесплатного юридического образования, а не служба в органах внутренних дел.

Анализ положения, сложившегося в системе подготовки квалифицированных лицейских кадров, особенно в условиях перестройки системы образования России и реформирования системы МВД России,

когда четко обозначилась востребованность сотрудника нового типа, обладающего высокой мобильностью, готовностью к непрерывному самообразованию и саморазвитию и вместе с тем понимающего значение субординации, исполнительности, подчинения приказам и других сторон милицеской службы, говорит о том, что выход из сложившейся ситуации следует искать как в социально-экономической сфере, так и на путях разработки новых научных подходов и педагогических технологий.

В Постановлении Правительства РФ о концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. среди приоритетов образовательной политики отмечена отработка и реализация системы специализированной подготовки – профильного обучения в старших классах общеобразовательной школы. Речь идет об отработке гибкой системы профилей, их объединения с учреждениями среднего и высшего профессионального образования, усиления роли учебных дисциплин, обеспечивающих социализацию учащихся, их включение в профориентацию и предпрофессиональную подготовку.

Проблемы совместной профориентационной деятельности вузов и общеобразовательных учреждений в настоящее время становятся все более актуальными, создаются учебные комплексы «школа – вуз», «школа – лицей – колледж», «гимназия – колледж – вуз».

В последние десятилетия совместная профориентационная деятельность приобретает статус самостоятельного научного объекта. Данная проблема стала предметом исследования Н.В. Беляевой, К.Я. Вазиной, Н.Н. Захарова, В.Д. Лашкеевой, А.П. Бухтиярова и др. Однако в перечисленных работах не нашла отражение специфика создания системы совместной профориентационной деятельности юридического института МВД России и общеобразовательных учреждений. В данном случае под системой понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, составляющих новое целое.

Создание данной системы позволит реализовать педагогические подходы, ориентирующие на активизацию совместной профориентационной деятельности юридического института МВД России и общеобразовательных учреждений, привлечь к участию в профориентационной деятельности специалистов органов внутренних дел и работников управления органами управления об-

разования различного уровня, организовать единое профориентационное пространство, охватывающее вуз МВД России и общеобразовательные учреждения.

Система совместной деятельности юридического института МВД России и общеобразовательных учреждений позволит наиболее эффективно и полно использовать все направления профориентационной работы:

Профессиональное просвещение (профинформацию);

Препатация, т.е. формирование первоначальных профессиональных представлений;

Предварительная профессиональная диагностика, направленная на выявление интересов и способностей личности к профессии;

Профессиональная консультация;

Профессиональный отбор, т.е. определение профпригодности к конкретной должности в соответствии с нормативными требованиями;

Первоначальный этап социально-профессиональной адаптации;

Профессиональное воспитание, ставящее целью формировать у учащихся чувство долга, ответственности, профессиональной чести и достоинства.

Совместная профориентационная деятельность юридического института МВД России и общеобразовательных учреждений как процесс взаимодействия профессорско-преподавательского состава, командиров вуза и педагогических коллективов по подготовке учащихся к выбору милицеской профессии позволит дать будущим абитуриентам более высокий уровень подготовки, лучше адаптировать их к восприятию профессиональных образовательных программ и дисциплинарных требований, сформировать достаточно высокую мотивационную готовность к учебе в вузе МВД России и дальнейшей службе в органах внутренних дел. Такого рода ориентация даст возможность снизить уровень «отсева» курсантов по причине неуспеваемости, нежелания учиться, подготовит их к принятию требований командного состава и поможет быстрее и эффективнее адаптироваться к специфическим особенностям службы.

Кроме того, создание системы совместной профориентационной деятельности юридического института МВД России и общеобразовательных учреждений позволит подготовить молодежь к сознательному выбору профессии сотрудника милиции, сформировать милицеским вузам свой контингент

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

абитуриентов и предоставить возможность выбора лучших из них.

II. Этап вхождения в трудовую деятельность. Начинается с момента принятия молодого сотрудника на службу в подразделение ОВД и заканчивается по мере достижения указанных выше целей адаптации.

Работа в рамках второго этапа должна включать в себя выполнение следующего блока задач.

1. Во время испытательного срока необходимо проводить глубокое изучение индивидуально-личностных особенностей с использованием методик, позволяющих определить эмоциональное состояние, степень адаптации к службе, конфликтности и других важных характеристик личности вновь принятого сотрудника (стажера). Задания молодых сотрудников, планируемые результаты, оценка итогов и выводы рекомендуется фиксировать в «Индивидуальном плане работы на испытательный срок» (см. Приложение), который состоит из двух частей: вхождение в должность и работа в должности.

План вхождения в должность. Рассчитан на один месяц работы, начиная со дня приема. Составляется в конце первой недели непосредственным руководителем, согласовывается с отделом кадров и психологом и доводится до сведения сотрудника (под роспись). Предполагает полное освоение новичком его обязанностей, хорошую ориентацию в деятельности и структуре подразделения (службы). Записывается в первой части «Индивидуального плана работы на испытательный срок», где и фиксируются результаты его выполнения. На этой стадии оцениваются адаптивность и обучаемость молодого специалиста.

План работы в должности. Рассчитан на остальную часть испытательного срока. Молодой сотрудник, совместно с наставником и непосредственным руководителем составляет программу своей деятельности на каждый месяц. Итоги выполнения фиксируются во второй части «Индивидуального плана работы на испытательный срок». В этот период оценивается соответствие сотрудника занимаемой должности, его профессиональные знания, соблюдение дисциплины, потенциал и возможности дальнейшего роста.

2. Психологическое обследование молодых специалистов (стажеров) должно проводиться не менее двух раз за период стажировки, на основе полученных результатов психолог готовит рекомендации по индивидуально-воспитательной работе для ко-

мандиров подразделений и наставников. По окончании испытательного срока начальники служб, наставники предоставляют аттестационной комиссии отчет о работе сотрудника. Психолог готовит своё заключение на стажёра.

3. Проводить наблюдения за деятельностью и поведением стажера в служебной и бытовой обстановке, при выявлении у стажера каких-либо отклонений в поведении, в адаптации к оперативно-служебной деятельности, негативных черт характера, ставить в известность психолога подразделения.

4. Проводить работу с молодыми сотрудниками, проработавшими в ОВД от 1 до 3-х лет, с целью выяснения их адаптации в коллективе, к условиям службы. Собранные сведения являются важной информацией для обоснования в дальнейшем личностей сотрудников, о степени их адаптации к службе, позволяют спланировать организацию служебной деятельности, оказать помощь в процессе становления профессиональных навыков у молодых сотрудников, выявить элементы дезадаптации сотрудника и оказать своевременную коррекционную помощь.

Организация работы на первых двух этапах требует согласованных, скоординированных действий всех субъектов управления процессом профессиональной адаптации под руководством начальника подразделения и его заместителей.

Для совершенствования системы управления процессом трудовой адаптации молодых специалистов в подразделениях органов внутренних дел целесообразно создавать координационный орган по работе с данной категорией сотрудников. Таким координирующим органом может стать Совет наставников в подразделении.

III. Этап самостоятельного профессионального развития молодого сотрудника в коллективе ОВД. На этом этапе принимается окончательное решение о приобщении к профессии, постигаются тонкости профессионального мастерства, осуществляется переход адаптанта к стабильной работе, постепенно преодолеваются производственные и межличностные проблемы, сотрудник «притирается» к коллективу, стабильно выполняет требования должностной инструкции. В это время необходимо создать условия для его дальнейшего активного самосовершенствования и профессионального роста.

Смена этапов адаптации должна характеризоваться, во-первых, постепенным

уменьшением активности «сопровождения» молодого сотрудника со стороны основных субъектов управления процессами профессиональной адаптации, во-вторых – увеличением его профессиональной самоотдачи и достижением оптимальной результативности в служебной деятельности.

На наш взгляд, процесс адаптации можно считать законченным, если:

- 1) работа не вызывает у сотрудника чувства напряжения, страха, неуверенности, стала привычной для него;
- 2) сотрудник овладел необходимым объемом знаний и навыков;
- 3) поведение новичка отвечает требованиям его должности и начальства;
- 4) рабочие показатели сотрудника соответствуют установленным нормативам;
- 5) у сотрудника выражено желание совершенствоваться в профессии;
- 6) сотрудник считает оценку своего трудового вклада справедливой.

В заключении необходимо отметить следующее. Поступая на службу в органы внутренних дел, человек осуществляет кардинальное изменение своей жизни, он становится выразителем и защитником интересов общества и законов, по которым оно живет. Это накладывает не только большую ответственность за свои действия, но и предъявляет особые требования к профессионализму молодых сотрудников ОВД.

Первые годы работы в ОВД характеризуются приобщением к профессии, происходит формирование сознательного отношения к своей деятельности. Вхождение молодого специалиста в избранную им профессию является решающим еще и потому, что от того, насколько легко или трудно, быстро или медленно он будет осваиваться в своей деятельности, будет зависеть, как сложится его дальнейший трудовой путь.

Следует отметить, что это время является кризисным, определяющим развитие молодого сотрудника ОВД. Он сталкивается с множеством проблем и психологических трудностей, которые затрудняют процесс вхождения в должность, приводят к ряду негативных явлений: возникновению отрицательных психических состояний, напряженности отношений внутри коллектива, снижению производительности труда и т.п. В результате возникает проблема закрепления молодых сотрудников на своих должностях, которая разрешима лишь в случае целенаправленного изучения кризисов профессионального становления молодых сотрудников и формирования системы комплексных

мер по их профилактике.

Итак, после завершения профессионального образования молодые специалисты приступают к самостоятельной трудовой деятельности. Кардинально изменяется ситуация профессионального развития: новый разновозрастный коллектив и профессиональные ценности, другие функциональные обязанности, иная социальная роль и иерархическая система производственных отношений, напряженность графика работы, принципиально новый вид деятельности – профессиональной.

Уже при выборе профессии молодой человек имел определенное представление о будущей работе. В учебном заведении МВД России оно значительно обогатилось. Наступает время реального выполнения профессиональных функций. Первые недели, месяцы работы вызывают у выпускников большие трудности. И основная причина их возникновения является следствием несоответствия реалий профессиональной деятельности со сформировавшимися представлениями и ожиданиями. Несовпадение профессиональной действительности ожиданиям молодого специалиста вызывают кризис профессиональных ожиданий.

Переживание этого кризиса может выражаться в неудовлетворенности организацией труда, его содержанием, должностными обязанностями, производственными отношениями, условиями профессиональной деятельности и заработной платой.

Возможны два варианта разрешения кризиса:

- конструктивный (активизация профессиональных усилий по скорейшей адаптации и приобретению опыта работы);
- деструктивный (увольнение, смена специальности, неактивное, некачественное, непродуктивное выполнение профессиональных функций).

Преодоление кризисных явлений требует от личности профессионального поступка и психологически компетентного отношения к себе. Не каждый человек может самостоятельно найти конструктивный выход из кризиса. Необходимо объединение усилий руководителя, наставника, психолога подразделения и работников кадрово-воспитательного аппарата в процессе профессионального становления молодого сотрудника, их совместное влияние на интенсивность этого процесса, совместное установление критериев и путей целенаправленного, сознательного управления. Это задача первоочередной важности для ОВД, от решения

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

которой зависит качество службы молодого специалиста и эффективность его включения в профессиональную деятельность подразделения.

Конструктивно переживая кризис, личность, как правило, поднимается на более высокий уровень развития. Это связано с тем, что кризис приводит к перестройке психологической структуры личности. Порождая социально-психологическую напряженность, кризис стимулирует профессиональное развитие. Человек, находящийся в постоянном поиске новых, более эффективных способов выполнения деятельности, повышающий свою квалификацию, стремящийся реализовать себя в работе, имеет больше шансов на успешное преодоление кризиса профессиональных ожиданий.

Действенным средством преодоления кризисов могут являться тренинги личностного и профессионального роста, семинары по выработке сценариев профессионального становления. Организация работы по данным направлениям требует согласованных действий всех субъектов, участвующих в процессе профессионального становления молодых сотрудников ОВД. Только высокая ответственность, четкое планирование всех этапов трудовой адаптации, постоянное наблюдение за ходом указанного процесса (мониторинг) и своевременное внесение в него корректив позволяет достичь поставленной цели – пополнить ряды ОВД профессиональными кадрами, эффективно решать задачи по закреплению молодых специалистов в подразделения органов внутренних дел.

Приложение 1

Индивидуальный план работы с молодым специалистом

на испытательный срок

Ф.И.О. _____ Должность _____
 Наставник _____ Руководитель, подразделение _____

Часть 1.

Оценка степени адаптивности и обучаемости сотрудника:

___ ниже среднего ___ средняя ___ выше среднего

№	Задание	Планируемый результат	Фактический результат	Оценка по 7-балльной шкале	
				Наставник	Руководитель

Комментарии:

Ознакомлен (а) _____

Подпись сотрудника _____ Расшифровка подписи _____

Психолог подразделения _____

Отдел кадров _____

Дата « ___ » _____ 200__ г.

Оценка специалиста

1. Выполнение порученной работы (справляется ли за установленное время).

На работу затрачивается гораздо больше времени, чем это диктуется опытом или планом.	1	2	3	4	5	6	7	На работу затрачивается гораздо меньше времени, чем это диктуется опытом или планом.
--	---	---	---	---	---	---	---	--

2. Качество работы (насколько она выполняется тщательно, точно, добросовестно, отсутствуют ли ошибки, учитываются ли указания и точки зрения руководителя)

Работу постоянно необходимо существенно переделывать	1	2	3	4	5	6	7	Результаты работы всегда на высоком уровне
--	---	---	---	---	---	---	---	--

3. Уровень профессиональной подготовки (хорошо ли сотрудник ориентируется в предмете своей деятельности, обладает ли достаточными квалификационными навыками для выполнения обязанностей)

Знание предмета своей деятельности слабое, профессиональные навыки развиты недостаточно	1	2	3	4	5	6	7	Отлично ориентируется в предмете своей деятельности, обладает высоким уровнем развития профессиональных навыков
---	---	---	---	---	---	---	---	---

4. Совместная работа (сотрудничает ли с коллегами при решении задач, есть ли готовность поделиться знаниями и умениями, оказать поддержку, консультируется ли)

Не любит и не умеет работать в группе, редко принимает и предлагает помощь	1	2	3	4	5	6	7	Проявляет выраженную склонность к работе в группе, всегда эффективно сотрудничает с другими
--	---	---	---	---	---	---	---	---

5. Способность к деловому общению (умеет ли четко выражать свои мысли, слушать и понимать собеседника)

Высказывания воспринимаются с трудом; не умеет слушать собеседника, не стремится к взаимопониманию	1	2	3	4	5	6	7	Речь хорошо воспринимается, убедительна; умеет слушать собеседника, стремится достичь полного взаимопонимания
--	---	---	---	---	---	---	---	---

6. Умение письменно излагать информацию (может ли подготовить служебную записку, отчет)

Тексты необходимо постоянно переделывать, т.к. они трудны для восприятия, нелогичны, не соответствуют стандартам	1	2	3	4	5	6	7	Тексты всегда логичны, легко воспринимаются, соответствуют стандартам
--	---	---	---	---	---	---	---	---

7. Самостоятельность (может ли выполнять порученную работу без посторонней помощи)

Без посторонней помощи не знает, что предпринять, при малейших трудностях теряется	1	2	3	4	5	6	7	Даже нестандартные и сложные задания успешно выполняет без посторонней помощи
--	---	---	---	---	---	---	---	---

8. Умение доводить начатое дело до конца (способен ли это осуществлять без напоминаний и постоянного контроля со стороны руководства).

Требуется постоянное напоминание и жесткого контроля выполнения работы	1	2	3	4	5	6	7	Получив задание всегда доводит дело до конца без напоминаний
--	---	---	---	---	---	---	---	--

Отзыв руководителя: _____

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

Часть 2

Предложения по дальнейшей работе сотрудника: _____
« ____ » _____ 200__ года Подпись _____ \ _____

Заполняется психологической службой подразделения

Средний балл оценки заданий _____

Средний балл по всем параметрам _____

Выводы (на основании среднего балла делается вывод о потенциале сотрудника):

Средний балл	Потенциал испытуемого
До 3	Не соответствует занимаемой должности
От 3 до 4	Неполное служебное соответствие
От 4 до 5	В целом соответствует занимаемой должности
От 5 до 6	Полностью соответствует занимаемой должности
Более 6	Заслуживает выдвижения на более высокую должность

Рекомендации: _____

Начальник психологической службы подразделения _____ \ _____

Решение: _____

« ____ » _____ 200__ г. _____ \ _____

ПОЛИЦИЯ КАК СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

А.В. Ляшко,

*генеральный директор Санкт-Петербургского ГУП
«Производственное полиграфическое предприятие № 1»*

В современных условиях конфликтная проблематика актуализирована и в реалиях общественной жизни, и в сознании общества. Осознается необходимость создания механизмов и институтов регулирования юридическими конфликтами, осуществления контроля над конфликтным процессом с помощью правовых регуляторов. Это создает новые возможности для исследовательской и практической работы в области конфликтов.

Механизм преодоления юридических конфликтов представляет собой совокупность взаимосвязанных средств, методов, технологий, взаимодействующих в сфере отношений, складывающихся в связи с предотвращением, выявлением, пресечением и разрешением юридических конфликтов. Он носит конкретно-юридический характер и претерпевает трансформацию в контексте эволюции государственно-правовой организации. В рамках механизма преодоления юридических конфликтов могут быть выделены нормативная база, субъектный и инструментальный составы, а также функциональная составляющая, объединяющая взаимосвязи и взаимодействия между статическими элементами и характеризующая механизм преодоления юридических конфликтов в динамике его формирования и функционирования.

Важное место в механизме преодоления юридических конфликтов и обеспечения прав и законных интересов лиц, вовлеченных в отношения конфликтного взаимодействия занимают правоохранительные органы. Правоохранительная деятельность в сфере профилактики правонарушений, выявления и раскрытия правонарушений, расследования правонарушений имеет специфику, обусловленную формами, средствами и способами обеспечения и защиты прав и законных интересов и носящую конкретно-исторический характер.

Важнейшее место в государственно-правовом механизме преодоления конфликтов в Российской империи занимала полиция. Формирование института полиции и регламентация полицейской деятельности в России

относится к первой четверти XVIII в. При Петре I была создана особая система органов в механизме государственной власти – исполнительная полиция и появился позаимствованный в Западной Европе термин «полиция».

В сфере разрешения конфликтов различного вида полиции отводилась особая роль: она выступала элементом механизма предотвращения и преодоления юридических конфликтов в сфере охраны государственного строя, уголовно-правовых, гражданско-правовых, семейно-правовых и иных отношений, относящихся к предметам ведения полиции в определенных хронологический период. Полиция являлась тем органом, который был призван осуществлять деятельность по разрешению, урегулированию и предотвращению юридических конфликтов.

Полицейская деятельность с течением времени все больше сосредотачивалась в руках правительственной власти, происходило обособление полицейских органов, конституирование полицейских структур. В начале XIX в. процесс перехода от коллегиальной системы государственного управления к единоличной с персональной ответственностью руководителей привел к образованию 8 сентября 1802 г. Министерства внутренних дел¹. На министра внутренних дел возлагалась обязанность «пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи». Соответственно в Министерстве внутренних дел сосредоточивался большой круг полицейских функций. Структура Министерства включала в себя первоначально четыре подразделения («экспедиции»): 1) по заведованию делами народного продовольствия и соляной части»; 2) спокойствия и благочиния; 3) государственного хозяйства (усовершенствование земледелия, управление государственными фабриками и заводами, добыча торфа, каменного угля, переселение крестьян на новые земли, состояние дорог); 4) общественного призрения (содержание больниц, «богоугодных заведений, тюрем»)².

Манифестом от 25 июля 1810 г. «О разделе государственных дел на особые управления,

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

с означением предметов каждому управлению принадлежащих»³ в особую категорию государственных дел было выделено «устройство внутренней безопасности, или государственная полиция». Для осуществления поставленных в этой сфере задач было учреждено Министерство полиции. В сфере судопроизводства к ведению полиции относилось «производство следствий и все меры, к тому относящиеся».

В XIX в., с одной стороны, предпринимались усилия по дальнейшей централизации системы полицейских органов, с другой – круг задач, относящихся к полицейской функции государства, постоянно сужался посредством выделения специальных государственных органов и специализации деятельности общей полиции.

Полиция как элемент государственно-правового механизма преодоления юридических конфликтов в зависимости от характера интереса, реализуемого в процессе юридического конфликта могла выступать как субъект, реализующий в рамках конфликта интерес, обусловленный ее функциональными характеристиками; как субъект, отстаивающий в конфликте публичные интересы, так как полиция является органом, осуществляющим правоприменительную деятельность, направленную на пресечение и преодоление юридических конфликтов деструктивного характера. Сотрудники полицейских органов могут выступать и как субъекты, реализующие в рамках конфликта профессиональные интересы (эксперты, переводчики, секретари и делопроизводители и др.).

В качестве средств преодоления юридических конфликтов в государственно-правовом механизме могут выступать мероприятия оперативно-розыскного характера (агентурная разработка, скрытое наблюдение, перлюстрация и др.); мероприятия, связанные с силовым воздействием в отношении конфликтующих субъектов (применение физической силы, оружия, спецсредств и т. д.); процессуальные мероприятия (допросы, обыски, задержания и др.); альтернативные мероприятия (переговоры с конфликтующими сторонами, склонение сторон к примирению и др.).

Технология преодоления юридических конфликтов представляет собой сложную систему, включающую наряду с техникой (приемами юридической деятельности в сфере предотвращения, выявления, пресечения и разрешения конфликтов), взаимообусловленные стадии применения права в соответствующих областях. Выбор технологии преодоления конфликта зависит от многих обстоятельств: характера конфликта; особенностей его субъектного состава; социально-политической обстановки в зоне конфликта; фактических возможностей сил и средств, принимающих участие в преодолении конфликта, и т. п.

¹ Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ). Т. XXVII. № 20406.

² Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002): Биобиблиографический справочник. СПб., 2002. С. 516–521.

³ ПСЗ. Т. XXXI. № 24307.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Д.А. Тихонравов,

*соискатель кафедры теории и истории государства и
права Южно-Уральского государственного университета*

В условиях широкого структурного реформирования социально-экономических отношений, последовавшего после отмены в 1861 году крепостного права в России, перед властью и обществом встала задача преодоления избыточной централизации и бюрократизации власти путем формирования новых институтов самоуправления в губерниях, городах и уездах. Первым из структур самоуправления стало введенное законом 1 января 1864 года земство. С появлением земства неизбежно менялось соотношение сил в российской провинции, где ранее все местные дела практически монополично вершили правительственные чиновники и местные дворяне-землевладельцы. Эти процессы неизбежно должны были подтолкнуть и принципиальную модернизацию системы управления городами, которое было призвано заменить сложившиеся еще со времен Петра I и Екатерины II традиционные городские учреждения. Накопленный опыт городских учреждений в России XVIII – первой половины XIX века учитывался разработчиками новой городской реформы, которые стремились опереться на наиболее применимые к российским реалиям политико-правовые теории и практические наработки зарубежных стран в сфере местного самоуправления.

Городские реформы должны были стать весьма важным сегментом развития элементов гражданского самоуправления в контексте «великих преобразований» всех сторон социально-экономической и политико-правовой жизни России, развернутых Александром II и поддерживавшими его представителями либерально настроенной и прагматически мыслящей бюрократии. Разработка политико-правовой концепции создания городского самоуправления завершилась изданием Городового положения 1870 года. В ходе этой работы велись активные поиски правовых норм, обеспечивших баланс между управленческими функциями государства и общественного самоуправления, поскольку в период трансформации государство уже не имело возможностей эффективно осуществлять все свои функции, а масштабный индустриальный социаль-

но-экономический рост и резкое увеличение количества городов и численности городского населения делали практически невозможным адекватное задачам управление всеми сферами местной жизни из имперского центра. По замыслу законодателей в новой системе власти и управления создаваемое местное городское самоуправление в решении местных проблем благоустройства города, транспорта и инфраструктуры, народного образования и здравоохранения, содействия местному хозяйству и ремеслу, торговле и кредиту, социальной поддержки должно было отчасти занять функциональную нишу государства.

Правовые нормы, реализовавшиеся в деятельности новых органов самоуправления в городах, способствовали не только их экономическому развитию, распространению просвещения и улучшению качества жизни, но и складыванию правовых предпосылок формирования гражданского самосознания, подключению России к общеевропейскому процессу создания передовых, цивилизованных форм государственности, основанных на самостоятельности населения и его волеизъявления.

Важным в правовых позициях реформы 1870 года стало реальное право на довольно широкую самостоятельность городского общественного управления в решении местных проблем, в том числе, на окончательное утверждение годовых смет, которые не нуждались ни в чьем утверждении, а на чиновничью бюрократию возлагался лишь сам надзор за законностью действий городского самоуправления.

К правовым изъянам городской реформы можно отнести заимствование прусской трехклассной избирательной системы с присущей ей неравенством в пользовании избирательными правами. Это неравенство было усугублено Городовым положением 1892 г., значительно урезавшем избирательные права горожан, особенно для третьего разряда городских избирателей, состоявшего из наименее состоятельных и привилегированных горожан.

Городовое положение 1870 г. стало прогрессивным шагом в эволюционном преобразовании государственной власти и управления по

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

сравнению с прежними правовыми актами. Будучи построенным на принципах общественной самодеятельности, оно придавало городскому социуму такую силу и влияние, которые могли бы дать мощный стимул складыванию городского гражданского сообщества.

Многочисленные метаморфозы местного самоуправления в XX веке свидетельствуют о непреходящей значимости социально-политического и нормативно-правового потенциала гражданской самодеятельности и инициативы, которые могут позволить начать строительство гражданского общества снизу и способствовать решению местных проблем на муниципальном уровне, отрегулировав разграничение компетенции между местным самоуправлением, региональными и центральными органами власти.

Основными направлениями научного освоения правового и социокультурного наследия самоуправления городов на территории Татарстана являются более детальное раскрытие внутридумской практики воплощения

нормативно-правовых принципов регулирования взаимодействия с центральными и губернскими властями, правовой регламентации хозяйственной деятельности городских дум

и управ, а также выяснение правовых компонентов регулирования комиссий и отделов и других структур городского общественного самоуправления.

Комплексная разработка историко-правового опыта городских реформ XIX века позволит раскрыть на правоприменительном уровне важнейшие факторы обеспечения действенного общественного самоуправления, именно: создание и закрепление механизмов осуществления правовых норм; потенциальные правовые возможности осуществления прав самоуправляющихся городов, создание финансово-экономической базы для поддержки реализации самодеятельности населения и материальной дееспособности подотчетных городскому самоуправлению структур; привитие политико-правовой культуры разным слоям горожан для обеспечения осознанной воли в осуществлении своих прав и свобод, для активного участия в городских делах. Таким образом, как в историко-правовом, так и в нормативно-юридическом ракурсах, почти полувековое существование и активная деятельность выборных городских дум и управ представляет собой исключительное важное наследие истории отечественного самоуправления.

ПРАВОВАЯ СИСТЕМА: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ

Л.А. Гладышева,

аспирант кафедры теории и истории государства и права Южно-Уральского государственного университета

«Правовая система» как категория, охватывающая все разнообразие правовых явлений общества, начала разрабатываться в нашей юридической литературе со второй половины XX века. Этот термин впервые был использован в работах Д. А. Керимова¹, Л. С. Явича². Существенная особенность разработки категории была связана с тем обстоятельством, что на первых этапах она воспринималась теоретиками права как альтернатива утвердившемуся к тому времени в отечественном правоведении фундаментальным понятиям «правовая надстройка» и «механизм правового регулирования». Необходимость их разграничения обусловила внимание исследователей к вопросам элементного состава, структуры правовой системы.

Понятие «правовая система» тесно соотносится с понятиями «система права», «система законодательства», «механизм правового регулирования», «механизм правового воздействия», «правовая основа государственной и общественной жизни»³. Все они различаются по теоретической и функциональной нагрузке, объему, назначению. Этот исходный момент получил выражение в ряде определений правовой системы, предлагаемых различными авторами, исследующими данную проблему.

В отечественной юридической науке существуют два основных подхода к пониманию правовой системы: узкий и широкий. В первом случае правовая система сводится либо к системе законодательства, либо к системе права, либо к тому и другому, взятым в совокупности, т. е. к праву. Согласно широкому подходу содержание правовой системы включает в себя кроме права теоретические и мировоззренческие компоненты (правовую теорию, правовое сознание, правовую политику и др.), а также юридическую практику.

Широкое понимание демонстрирует Н. И. Матузов, определяя правовую систему «как совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных социально однородных юридических средств, с помощью которых государство оказывает необходимое нормативное воздействие на общественные отношения (закрепление, охрана, защита)»⁴. Представляется, что не следует рассматривать «правовую сис-

тему» как предельно широкую категорию, т. к. такая позиция не позволяет достаточно конкретно определиться с понятием конструкции правовой системы. Данное определение подвергается критике М. И. Байтиным по двум аспектам. Во-первых, он предлагает использовать понятие «юридические явления» вместо понятия «юридические средства». Во-вторых, по его мнению, не следует «ограничивать функционирование всех свойственных данному обществу правовых явлений лишь нормативным воздействием на общественные отношения, т. е. правовым регулированием»⁵ в силу того, что помимо юридических явлений, задействованных в механизме правового регулирования, правовая система включает в себя и юридические явления, охватываемые более широким понятием правового воздействия, в частности, правосознание, правовую культуру, правовое воспитание. Правовая система, по мнению М. И. Байтина, это «совокупность внутренне организованных и взаимосвязанных, социально однородных и устремленных к общим целям правовых явлений данного общества, каждое из которых выполняет свою специфическую роль в правовом регулировании или выходящем за его пределы правовом воздействии на общественные отношения»⁶.

Широкого понимания придерживается Р. А. Ромашов, определяя правовую систему как «совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств, методов, процедур, с помощью которых публичная власть оказывает регулятивно-организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, реализует меры юридической ответственности»⁷.

Широкий подход к понятию правовой системы характерен и для западной юридической литературы. В частности, в трудах французского компаративиста Р. Давида «Основные правовые системы современности (Сравнительное право)» и социолога Ж. Карбонье «Юридическая социология» в качестве компонентов правовой системы рассматриваются право и его источники (нормативные правовые акты, правовые обычаи, нормативные договоры, судебные прецеденты),

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

толкование законов, судопроизводство, юрисдикция государственных органов, правовые доктрины и др.

ВследзападнымиученымиВ. И. Червонюк предлагает не сводить правовую систему к совокупности регулятивных средств, а определять правовую систему, используя характеристики сравнительного правоведения, как «объективно существующую в разных странах социально-правовую реальность»⁸. Нам представляется достаточно обоснованным такой подход. В. И. Червонюк подразумевает под правовой системой «обусловленный конкретно-историческими условиями действия права целостный комплекс правовых явлений, включающий: господствующий тип правопонимания; законодательство (шире – система права); юридическая практика; используемые в законотворчестве, правоприменении, толковании права и правоохранительной деятельности в целях нормативного и индивидуально-правового воздействия на сознание и поведение людей правовые технологии; господствующая правовая идеология, национальный правовой менталитет; правовая инфраструктура; механизм (система) реализации права; правопорядок»⁹. Правовая система в этом смысле есть определенная правовая организация данного общества.

Обоснование сложного, многоуровневого понятия правовой системы тесно связано с выявлением и раскрытием структуры правовой системы, статической и динамической сторон её содержания. По этому вопросу в российской юридической литературе получили выражение, по крайней мере, три подхода. Первый представлен авторами, сужающими представление о структуре правовой системы. Так, Ю. А. Тихомиров предложил различать в числе ее элементов: 1) цели и принципы правового регулирования; 2) основные разновидности правовых актов и их объединения; 3) системообразующие связи, обеспечивающие взаимодействие всех элементов и целостность системы¹⁰.

Закономерным представляется подход, связанный со стремлением конкретизировать структуру правовой системы под углом зрения оптимального приближения к действительности, предметно вычленив существенные основные ее элементы, круг которых довольно широк. Так, С. С. Алексеев включает в число основных элементов правовой системы собственно право как особое институциональное нормативное образование, судебную и иную юридическую практику, правовую идеологию; правотворческую и правоприменительную деятельность компетентных органов, всю

совокупность правовых актов-документов, в том числе нормативных, индивидуальных, интерпретационных; индивидуальные правовые предписания, правоотношения (субъективные права и обязанности, юридические санкции)¹¹.

Н. И. Матузов помимо права как стержневого элемента называет в ряду множества других слагаемых правовой системы: правотворчество, правосудие, юридическую практику, нормативные, правоприменительные и правотолкующие акты, правоотношения, субъективные права и обязанности, правовые учреждения (суды, прокуратура, адвокатура), законность, ответственность, механизм правового регулирования, правосознание и др.¹².

Такое широкое видение структуры правовой системы представляется в целом оправданным и правильным. Однако необходимо предусмотреть и объективные пределы данного подхода, предупреждающие от произвольного субъективного расширения понятия правовой системы в результате смешения ее структурных элементов с некоторыми политическими и другими социальными факторами, которые, хотя и оказывают непосредственное влияние на правотворчество, правоприменение, правосудие и иные правовые явления, но не составляют их непосредственного содержания¹³. Основным критерием этого и должно быть отнесение к правовой системе, признание в качестве ее структурных элементов только собственно правовых явлений¹⁴.

Следует выделить и третий подход, отличающийся чрезмерно широкой, по сути, «безграничной», трактовкой правовой системы. Наиболее четко такая трактовка получила выражение у В. Н. Синюкова, который наряду с тем, что было высказано о структуре правовой системы другими авторами, определяет в качестве составляющих ее элементов также: структуру юридических, в том числе правоохранительных ведомств и организаций; региональную и местную правовую инфраструктуру; надзорную и контрольную подсистему; систему профилактики правонарушений и социальный контроль; систему правового информирования и правовых коммуникаций; организацию юридической реабилитации правонарушителей; инфраструктуру обеспечения прав человека; систему юридического образования, переподготовки и повышения квалификации кадров; «мозговые центры» генезиса, воспроизводства и хранения правовой идеологии (НИИ, центры, фонды, культурные сообщества юристов и т. д.)¹⁵. Следует согласиться с М. И. Байтиным, по мнению которого «данное элементное, структурное видение

правовой системы... создает гипертрофированное представление о ней, ведет к смещению собственно правовых явлений с историко-политическими, социально-культурными, национально-духовными и иными, к стиранию границ между юридическим и неюридическим в жизни общества и государства»¹⁶. Представляется необходимым более осторожно и аргументированно пользоваться данным подходом, уточнить предмет и пределы основанного на нем видения правовой системы и ее элементного состава, объективные критерии определения ее структурных элементов, сосредоточить основное внимание на исследовании именно юридических, а не иных социальных явлений.

Представляется оправданным подход к рассмотрению структуры правовой системы в интерпретации Г. И. Муромцева, который выделяет четыре элемента – составляющих правовой системы: во-первых, доктринально-философский, или идеологический (правопонимание, понятия и категории права и т. д.) элемент; во-вторых, нормативный, т. е. совокупность действующих в обществе правовых норм; в-третьих, институционный, т. е. юридические учреждения – правотворческие и правоприменительные, и, в-четвертых, социологический, т. е. правоотношения, применение права, юридическая практика¹⁷.

На наш взгляд, в условиях плюрализма трактовки понятия «правовая система» в современных условиях следует придерживаться широкого подхода и акцентировать внимание на компаративистском аспекте интерпретации.

¹ Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 13.

² Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 126.

³ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 181.

⁴ Магузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 26.

⁵ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). С. 182.

⁶ Там же. С. 183.

⁷ Теория государства и права: Учебник / Под ред. Р. А. Ромашова. СПб., 2005. С. 419.

⁸ Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / Под ред. В. А. Туманова. М., 2000. С. 117.

⁹ Червонюк В. И. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 597.

¹⁰ Тихомиров Ю. А. Правовая система развитого социалистического общества // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 33.

¹¹ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. I. М., 1981. С. 90.

¹² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Магузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 159.

¹³ Явич Л. С. Сущность права. Л., 1985. С. 41.

¹⁴ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). С. 186.

¹⁵ Синоков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 164–165.

¹⁶ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). С. 188.

¹⁷ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2006. С. 281.

ИНСТИТУТ МИРОВЫХ СУДЕЙ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ВОЗРОЖДЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.А. Котельников,

*заместитель начальника Военно-медицинской академии
(Санкт-Петербург) по правовой работе*

Основной целью судебной-правовой реформы, проводимой в настоящее время в России, является улучшение качества правосудия, повышение его эффективности. Преобразование российской судебной системы, которое должно осуществляться с учетом и на базе собственного исторического опыта, исходя из национальных особенностей, культуры и традиций – это прежде всего поиск наиболее оптимальных, демократических, цивилизованных форм судопроизводства, способных в полной мере обеспечить гарантированную Конституцией защиту прав, свобод и законных интересов граждан.

В этой связи наиболее существенной новеллой Федерального конституционного Закона «О судебной системе Российской Федерации» является выделение в судебной системе судов субъектов федерации и включение в судебную систему России мировых судей – судей общей юрисдикции субъектов федерации.

Попытки введения мировой юстиции в России предпринимались еще в конце 1980-х годов: в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве, принятых в 1989 г. (ст. 18), предусматривалась возможность учреждения республиками особых «судей по административному и исполнительному производству»¹, состоящих при районных судах. После распада Союза ССР такие суды в России, как известно, созданы не были.

Вместе с тем указание о целесообразности возрождения в России института мировых судей содержалось в Концепции судебной реформы, одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР в 1991 г. Впервые упоминание о мировых судьях появилось в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации»², но реальных изменений в этом направлении долгое время не происходило. Только после принятия Закона «О судебной системе Российской Федерации», Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», внесения изменений в процессуальные кодексы идеи института мировой юстиции стали воплощаться в современной России.

Обращение современного российского законодателя к идее мировой юстиции вполне закономерно и является результатом процесса демократизации общества и государства. После того как к компетенции судов были отнесены любые споры, связанные с защитой прав и законных интересов физических и юридических лиц (ст. 46 Конституции РФ), да и сами граждане осознали первостепенную роль суда в разрешении конфликтов и защите своих прав, нагрузка на судебную систему, и, в первую очередь, на районные суды, возросла многократно. При этом проблема оптимального построения процесса рассмотрения относительно несложных гражданских и уголовных, а также административных дел встала особенно остро.

В результате основополагающими целями, которые были поставлены при разработке и достигаются в процессе реализации концепции возрождения мировой юстиции в современной России, являются:

– обеспечение свободного и равного для всего населения доступа к правосудию; максимальное приближение его к населению;

– создание необходимых условий для более эффективной деятельности всей системы правосудия Российской Федерации; численное увеличение судейского корпуса и освобождение районных судов от малозначительных дел;

– обеспечение реализации закрепленного в ст. 5 Конституции РФ принципа федерализма, предоставление возможности субъектам федерации создавать собственные судебные органы, не нарушая при этом единства и целостности судебной системы государства. То есть мировые судьи должны стать не только важным звеном единой судебной системы России, но и наряду с конституционными (уставными) судами реально представлять судебную власть субъектов РФ.

Указанные цели, которые преследовал законодатель, вводя институт мировых судей в России, и определяют место и роль мировых судей в системе органов государства.

В ходе работы над Концепцией судебной реформы и разработки проектов конкретных законов с созданием института мировых судей

связывались большие надежды. При разработке Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» преимущественное значение имели сугубо практические соображения, сформулированные Председателем Верховного Суда РФ В. М. Лебедевым³. Предполагалось, что судебный корпус значительно увеличит свою численность (почти удвоится), что районные суды будут освобождены от вала малозначительных дел, возрастет доверие населения к «своим» судьям, и в целом общий уровень отправления правосудия в России будет повышен.

Таким образом, проводя поиск повышения путей эффективности осуществления судебной власти, законодателя, а также действующий судебный корпус на рубеже веков видят в качестве одного из решений этой задачи использование того правового опыта, который был накоплен зарубежной мировой юстицией, а также приходят к необходимости возвращения к тем судебным институтам, которые уже были апробированы в России.

Относительно зарубежной практики государств, таковыми можно считать английские суды магистратов, суды мелких исков (Small Claims Courts), действующие в США⁴, Канаде, Австрии, Новой Зеландии, Индии, а также похожие судебные институты, осуществляющие свою деятельность во многих других странах. Чаще всего они возникали в качестве противовеса малодоступному гражданскому процессу и средства быстрого и менее формального возмещения материального ущерба в целях защиты интересов мелкого бизнеса, граждан с невысоким уровнем доходов, работников наемного труда. Благодаря своей популярности и доступности они получили неформальное название «народных судов». Данные учреждения являются неотъемлемой частью судебной-правовой системы этих государств.

Полезным представляется обращение и к нашему собственному дореволюционному опыту, где система мировой юстиции была представлена мировыми судьями и съездами мировых судей, и весьма эффективно функционировала в России до 1917 года.

На наш взгляд, данная форма разрешения споров имеет определенную специфику в зависимости от места ее проведения. Но и зарубежная практика, и российский опыт возникновения и развития института мирового судьи свидетельствуют о том, что главными принципами осуществления деятельности мировых судов неизменно являлись простота, доступность, ускоренность процедуры, экономичность и обеспечение судебной защиты

прав, что и обеспечивало в конечном итоге высокую степень эффективности их работы.

Аналогичные принципы функционирования мировой юстиции декларировались российским законодателем в период разработки и проведения современной судебной-правовой реформы. Часть указанных принципов была воспринята и отражена в установлениях действующего российского законодательства. Однако ряд авторов, обращаясь к вопросам организации мировой юстиции в Российской Федерации, возражают против самой формулировки «возрождение института мировых судей», полагая это в значительной степени преувеличением. Так, М. В. Боровский, анализируя имеющуюся нормативную базу деятельности мировых судей, утверждает, что «формируемую в настоящее время систему мировых судей и учрежденный Судебными уставами 1864 г. институт мировой юстиции Российской Империи объединяет исключительно название... Центральная идея института мировой юстиции, сформировавшаяся в Англии и воспринятая в России в ходе реформы 1864 г., не нашла своего отражения ни в законодательных установлениях, ни в практических результатах судебной-правовой реформы»⁵. Далее автор выделяет «три основных момента, являющиеся наиболее существенными в мировой юстиции, ее главным смыслом, – это приближение правосудия к населению, избрание (назначение) мировых судей из числа лиц, обладающих определенным кредитом доверия общины, где им предстоит отправлять правосудие, и, наконец, возможность осуществления полномочий мирового судьи лицом, не имеющим высшего юридического образования. В целом, – заключает Боровский, – можно сказать, что предложенная законодателем современная конструкция российского мирового института мало соответствует указанным представлениям о сущности мировой юстиции».

Данную точку зрения поддерживает Н. А. Чечина, утверждая, что «нельзя возродить давно умерший институт», который «не был четко разработанным и эффективно работающим звеном судебной системы царской России... В рамках судебной реформы речь может идти не о возвращении старого института, а о создании одноименного»⁶.

На наш взгляд, оценивая действующую модель современной российской мировой юстиции, необходимо, прежде всего, учитывать те условия и требования реальности, в которых воссоздается данный правовой институт. Обновление современной российской судебной системы происходит в ином право-

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

вом поле, в иных экономических условиях; оно основано не только на других принципах права, но и на иных морально-этических принципах, действующих в сфере иного правосознания. Наконец, сегодня мировая юстиция затребована совершенно другим социумом. Современное российское общество более развито и европеизировано в смысле восприятия передовых законов и видов судопроизводства, демократичнее, имеет совершенно другую государственность. Действительно, существующая ныне система мирового правосудия и ее законодательное оформление не во всем соответствуют классическим образцам мировой юстиции. Тем не менее, полагаю очевидным стремление российского законодателя максимально приблизить действующую модель мирового суда к тем целям, задачам и принципам, которые составляют сущность мировой юстиции, и которые востребованы обществом современной России. Процесс совершенствования судебной системы находит свое выражение в адекватной реакции законодателя на

происходящие изменения, внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты, и, самое главное, в разработке и принятии процессуальных законов (ГПК РФ, УПК РФ, КоАП РФ), регламентирующих деятельность новой судебной структуры – мировых судов.

¹ Кононенко В. Мировой суд как зеркало судебно-правовой реформы // Российская юстиция. 1998. № 11. С. 5.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792; 1993. № 17. Ст. 606; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 26. Ст. 2399; 1999. № 29. Ст. 3690; 2000. № 26. Ст. 2736.

³ Российская газета. 1998. 7 марта.

⁴ Носырева Е. Суды мелких исков в американской правовой системе // За рубежом. 2000. № 6. С. 52.

⁵ Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 410.

⁶ Мировые судьи в Российской Федерации // Известия ВУЗов. Правоведение. СПб, 1999. № 4. С. 229–237.

ПРАВА ЛИЦ, ВСТУПАЮЩИХ В БРАК, НА ИМУЩЕСТВО РОДИТЕЛЕЙ

А.А. Алексеев,

ассистент кафедры гражданского и уголовного права и процесса Южно-Уральского государственного университета

Как на современном этапе развития семейного права, так и ранее гражданское совершеннолетие лица не совпадало с его брачным совершеннолетием. Так, Петр I указом от 1714 года установил возрастной порог для вступления в брак 20 лет для мужчин и 17 лет для женщин. Позже, указом от 1731 года данные предписания были отменены и введены новые возрастные границы 18 лет для мужчин, 16 лет для женщин, которые и просуществовали до начала XX века. Вместе с тем, гражданское совершеннолетие, в рассматриваемый период, наступало лишь в 21 год. Исходя из этого, по замечанию В. И. Синайского, женщина долгое время не выходила, а выдавалась замуж, в связи с чем, юристы вывели следующую формулу: женщина правоспособна к браку, но недееспособна к его установлению¹. В связи с этим, представляется актуальным рассмотреть вопрос об имущественных правах несовершеннолетних детей в отношении собственности родителей.

Издавна в российском государстве женщина не могла занимать равное положение с мужчиной, в том числе и в имущественной сфере. Однако с тех же пор возникла, и обязанность отца или старшего родственника выдавая девушку замуж, предоставлять ей при этом некую материальную базу для создания семьи². При этом, первоначально не закон, а обычай обязывал родителей предоставлять дочери приданое³. Однако если выдача замуж осуществлялась не родителями, а, например, братьями, то предоставление приданого становилось обязанностью. Так, Русская правда говорила о том, что: «Если останется дома сестра, то та в наследстве не участвует, но братья отдадут ее замуж сообразно с их достатком»⁴.

Характерным для русского права является и то, что даже к XVII веку, девушка, вступающая в брак, получая в приданое некоторое имущество, могла оформить на себя лишь его часть. Так, движимость закреплялась за женщиной, а недвижимое имущество закреплялось за мужем. Соглашаясь с К. П. Победоносцевым, следует отметить, что ранее недвижимое имущество состояло из вотчин и поместий, права на которые предоставлялись в связи с личной

повинностью, вызванной, как правило, службой или тяглом. И поскольку исполнителем в данном случае мог быть только мужчина, то и все права, связанные недвижимостью принадлежали ему. Тем не менее, муж в данном случае не становился собственником такого недвижимого имущества, поскольку существовал запрет на его отчуждение без согласия жены⁵.

В более поздний период – начало XVIII века, устанавливается новый порядок распределения имущества в семье, согласно которому вся недвижимость передается старшему сыну, а при отсутствии сыновей старшей дочери⁶. И лишь после отмены в 1731 году указа о единонаследии государство, по словам М. К. Цатурорвой, предоставило относительную свободу в решении вопроса о составе приданого⁷.

Тем не менее, и во второй половине XVIII века продолжали издаваться законы, контролирующие состав приданого. Такими предписаниями были, например, положения межевой инструкции 1754 г., которые запрещали женщинам, вышедшим замуж за недворян, иметь в приданом деревни⁸.

И, наконец, после издания Свода законов был установлен четкий порядок предоставления приданого, который прекратил свое существование лишь в начале XX века. Согласно законам XIX века, при получении приданого в рядной записи, как правило, фиксировали добровольный отказ дочери от наследования после родителей. Причем дочь лишалась прав в отношении всего имущества, а не только благоприобретенного⁹. Если же дочь, получив приданое, не отрекалась от наследственных прав либо не оставалось письменных доказательств такого отречения, то она сохраняла права наследования по закону на имущество родителей. При этом дочь получала долю в наследстве только с учетом того имущества, которое она получила в качестве приданого¹⁰.

Так, в 1890 году Гражданский Кассационный Департамент разрешил участвовать в наследстве после родителей дочери, которая отрекалась от него при вступлении в брак. Такое решение было получено в связи с тем, что при

открытия наследства остались в живых только сестра, состоящая в браке и замужняя. А поскольку, отречение от наследственных прав касалось только сестер, не вышедших замуж при жизни отца, то и указанная дочь получила право наследования после отца¹¹.

С точки зрения властей незаконным признавался отказ от прав на уже открывшееся наследство. Так, в 1890 году дочь, отказавшись от права наследования после отца и от уже открывшегося наследства матери, обратилась в суд для отмены такого отказа. В результате, Московская судебная палата и Гражданский Кассационный Департамент признали отказ от прав на уже открывшееся наследство незаконным. Такой отказ возможен только в отношении наследства, которое еще не открылось¹².

Не устранялась дочь, выданная замуж, и от наследования по завещанию¹³.

Стоит отметить, что данные положения ничуть не ущемляли имущественных прав женщин, поскольку с момента выдачи приданого дочери и родственницы считались выделенными, то есть полностью отделялись от одной семьи и переходили в другую¹⁴.

И, наконец, имущество могло передаваться дочерям просто в дар, а выдел соответственно в данном случае не производился. Таким образом, все зависело от воли родителей, которые могли облечь любой дар в форму приданого и выделить дочь, оформив передачу имущества в соответствии с законом¹⁵.

В некоторых случаях, отречение дочери от наследства считалось не действительным, например, если она была несовершеннолетней, и при этом отсутствовало согласие попечителя, которого в данном случае не мог заменить даже отец. Более того, по замечанию Н. И. Арефа, наследование заменялось выдачей приданого только тогда, когда наследственная доля превышала приданое¹⁶.

Однако обязанность участвовать в формировании имущественной базы молодой семьи лежала и на мужчине, но, по словам Л. Цветаева, не принято было называть его часть приданным. Кроме того, Л. Цветаев предлагал ввести некоторые правила внесения вклада и со стороны жениха: 1) Несовершеннолетнему или проживающему с родителями жениху должна выделяться часть имущества, а точнее доля, которая полагалась бы ему по праву наследования; 2) Имущество совершеннолетнего входит полностью в дар, кроме доли, которая необходима для уплаты долгов, возникших до брака. Л. Цветаев справедливо отмечает, что приданное как таковое не являлось необходи-

мым условием заключения брака, поскольку один из супругов мог не иметь ничего или же оба супруга могли являться неимущими¹⁷.

Что интересно, в начале XIX века, Свод законов практически полностью повторил вышеуказанные рекомендации в разделе «Выдел», под которым понимался волевой акт передачи родителями части своего имущества ребенку, после которой он лишался прав наследования в отношении их благоприобретенного имущества¹⁸. Таким образом, закон, даже после достижения совершеннолетия, не предоставлял детям права требовать от родителей выдела¹⁹. Кроме того, ребенок сохранял право наследовать родовое имущество родителей, если только он не отказался от наследования в целом²⁰. По-видимому, вышеназванные предписания касались только сыновей, поскольку выдел дочерей осуществлялся посредством предоставления им приданого и осуществлялся в несколько иной форме²¹.

Стоит также отметить еще одну особенность русского семейного права, которая заключалась в том, что в случае смерти одного из супругов другой мог претендовать не только на имущество, принадлежавшее умершему, но и на имущество, которое досталось бы ему в качестве наследства после отца²². Исходя из этого, можно сказать, что переживший супруг получал право требовать выдел имущества, но не от своих родителей, а от свекра или тестя. Более того, в данном случае выдел являлся не правом, а обязанностью тестя или свекра.

Таким образом, при вступлении в брак, даже до наступления совершеннолетия, дети могли претендовать на некоторую долю в имуществе своих родителей, оформление которой производилось посредством выдела – для сыновей, и дачи приданого – для дочерей. И хотя в результате выдела ребенок, как правило, терял некоторые наследственные права, данная процедура вовсе не ущемляла их прав. Скорее наоборот, в результате подобных действий ребенок признавался самостоятельным членом рода. Так, дочь, вышедшая замуж, переходила под власть мужа, которая имела преимущества даже перед родительской властью. После же вступления в брак также существовала возможность получения доли в имуществе отца, но уже не своего, а умершего супруга.

¹ Синайский В.И. Личное и имущественное положение замужней женщины в гражданском праве. 1910. С. 19-20.

² Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные. – М.: «Статут», 2003. С. 130-131.

- ³ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор Истории русского права. Ростов-на-Дону: «Феникс». 1995. С. 444.
- ⁴ Ст. 95 Русской правды пространной редакции // Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 1. М., 1984. С. 47-49.
- ⁵ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные. – М.: «Стагит», 2003. С. 131.
- ⁶ Ст. 2 Указа от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимы и недвижимых имуществах» // ПСЗ. Т. V. № 2789.
- ⁷ Цатурова М.К. Русское семейное право XVI-XVIII в.в. – М.: Юрид. Лит., 1991. С. 22.
- ⁸ Ст. 7 гл. 30 Межевой инструкции от 13 мая 1754 года // ПСЗ. Т. XIV. № 10237.
- ⁹ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 1002.
- ¹⁰ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 826.
- ¹¹ Решение № 40 от 1890 года // Решения Гражданского кассационного департамента. 1891.
- ¹² Решение № 55 от 1890 года // Решения Гражданского кассационного департамента. 1891.
- ¹³ Решение № 60 от 1886 года // Решения Гражданского кассационного департамента. 1887.
- ¹⁴ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 824.
- ¹⁵ Решение № 889 от 1874 года // Решения Гражданского кассационного департамента. 1875.
- ¹⁶ Решение № 88 от 1903 года // Свод Законов, том X, часть I по официальному изданию 1900 г., с включением статей по Продолжениям 1906 и 1908 г.г., а также позднейших узаконений, и с приведением разъяснений, извлеченных из решений кассационных департаментов, общего их собрания и департаментов 1 и 2-го Правительствующего Сената / Составитель Н.И. Арфа. СПб. 1910. С. 550.
- ¹⁷ Цветаев Л. Краткая теория законов. М., Университетская Типография. 1810. С. 134.
- ¹⁸ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 994.
- ¹⁹ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 995.
- ²⁰ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 998.
- ²¹ СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 1001.
- ²² СЗРИ. Т. X. СПб.: 1857. Ст. 976.

**ВЕСТНИК
ЮЖНО-УРАЛЬСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

№ 13 (68) 2006

**Серия
«ПРАВО»
Выпуск 8, том 2**

Издательство Южно-Уральского государственного университета

Подписано в печать 14.09.2006. Формат 60×84 1/8. Печать трафаретная.
Усл. печ. л.46.7. Уч.-изд. л. 41. Тираж 500 экз. Заказ 387.

Отпечатано в типографии Издательства ЮУрГУ. 454080, г.Челябинск, пр. им. В.И.Ленина, 76