

**Актуальные проблемы государства и
права в современный период**

Часть 1

Томск - 1998

КОНТРОЛЬНЫЙ ЛИСТОК ВОЗВРАТА

Книга должна быть возвращена не позже указанного здесь срока

12		

аний Верховного Совета РСФСР и По-
утверждения у депутатов имеются.

сть ли у депутатов другие предложения
даний? Нет. Проекты Постановления об
мента и Регламента заседаний имеются
ли замечания и поправки к этим проек-
решите проголосовать. Кто за то, чтобы
ение об утверждении Регламента заседа-
вета РСФСР, прошу поднять руки. Про-
против? Нет. Кто воздержался? Нет. Та-
оженный Регламент заседаний Верхов-
о утверждается единогласно.

аты! Переходим к рассмотрению вопро-
первой сессии Верховного Совета Рос-
. Кто из депутатов желает взять слово

ляется депутату Султанову — Председа-
ерховного Совета Башкирской АССР.

Уфимский сельский избиратель
г. Башкирская АССР). То

Томский государственный университет

**Актуальные проблемы государства и
права в современный период**

Часть 1

Под редакцией доктора юридических наук
В.Ф.Воловича



Издательство Томского университета
Томск - 1998

Актуальные проблемы государства и права в современный период: Сб.статей / Под ред. В.Ф. Воловича. Часть 1. - Томск: Изд-во Том.ун-та, 1998.- 194 с.- 500 экз. 1202000000.

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников и аспирантов юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Статьи посвящены актуальным вопросам государства и права, авторами использована практика деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, анализируется применение Конституции РФ 1993 года, законодательных и иных нормативных актов, вносятся предложения по повышению эффективности правового регулирования.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических работников.

А 1201000000

177(012)-98

ISBN 5-7511-1005-6

© Томский государственный университет, 1998

ИССЛЕДОВАНИЯ ПО НАУЧНЫМ ПРОБЛЕМАМ ПРАВОВЕДЕНИЯ В ТОМСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ (1898 – 1998 гг.)

В.Ф.Волович

В декабре 1897 г. Высочайшим повелением было утверждено постановление Государственного Совета об открытии при Томском университете юридического факультета. Официальное открытие и начало занятий на ЮФ Томского университета состоялось 22 октября 1898 г. Юридический факультет Томского университета был первым юридическим факультетом от Урала до Тихого океана, одновременно ЮФ был 9 юридическим факультетом в России. Исполняется сто лет ЮФ – ЮИ (юридический факультет был преобразован в юридический институт 30 июня 1994 г.) – одному из старейших в стране центров правовой науки, подготовки высококвалифицированных кадров, работающих в различных отраслях и сферах государственного, социально-культурного и хозяйственного строительства, правоохранительной системе страны. История ЮФ – ЮИ ТГУ неразрывно связана с историей Томского государственного университета, постановкой и развитием высшего юридического образования в Сибири, состоянием образования в России, имеющимися здесь проблемами и сложностями, столетний юбилей – достаточно почтенный возраст даже для факультета (института) Томского университета и закономерно является основанием для подведения итогов, устранения имеющихся недостатков, определения основных направлений повышения эффективности научной, учебной, методической и воспитательной работы на будущее, и, что особенно важно, для извлечения уроков из прошлого, овладения богатым и разносторонним наследием.

Условно можно поделить истекающий век ЮФ – ЮИ ТГУ на четыре периода: первый – с момента создания факультета и до временного прекращения его функционирования; второй – воссоздание факультета и его развитие до 1965 г.; третий – с середины 60-х гг. до 90-х гг.; и четвертый – с 1991 г. до сегодняшних дней. Такая периодизация позволяет наиболее полно отразить достижения, упущения, а также раскрыть основные формы и методы научной деятельности коллектива ЮФ – ЮИ ТГУ. Независимо от периода правоведа Томского университета осуществляли фундаментальные исследования основных институтов государства и права, вносили существенный вклад в обобщение судебной и прокурорской практики в Сибирском регионе, деятельности законодательных и исполнительных органов. Следует отметить и то, что раскрытие многих положений юридической науки осуществлялось не только в тесном союзе с практикой,

но и в историко-правовом аспекте. Именно в Томском университете сформировались некоторые отечественные школы и направления правоведения. Наиболее весомые достижения ученых-юристов ТГУ навечно внесены в историю университета, юриспруденцию России. В первый период существования юридического факультета были заложены научные традиции исследования правовых отношений, деятельности государственных и общественных органов. Следует особо отметить крупный вклад в первоначальный период развития юридической науки в Томском университете профессоров Агаркова, И.А.Базанова, П.М.Богаевского, М.И.Боголепова, А.В.Горбунова, С.И.Живаго, В.Г.Камбурова, П.С.Климентова, Г.М.Колоножникова, Н.Н.Кравченко, П.И.Лещенко, И.Л.Малиновского, И.В.Михайловского, С.П.Мокринского, С.П.Никонова, Н.Я.Новомбергского, А.А.Раевского, М.А.Рейснера, Н.Н.Розина, С.Г.Сабинина, М.Н.Собдлева, С.И.Солнцева, И.Г.Табашникова, Г.Г.Тальберга, В.А.Ульяницкого. Учеными ЮФ ТГУ этого периода активно исследовались проблемы государственного и административного права, уголовного права и уголовного процесса, гражданского права и процесса и, что особенно следует подчеркнуть, вопросы теории и практики финансово-правового регулирования. Обосновывая основные положения проведенных исследований, авторы широко использовали комплексное изучение регулируемых правом общественных отношений, правовой или сравнительный, формально-логический, конкретно-исторический анализ. Обосновывая основные положения правового опосредствования общественных отношений, ученые акцентировали внимание на совершенствовании разработки правовых актов, необходимости постоянного изучения практики деятельности всех субъектов правового регулирования, повышении культуры функционирования основных государственных и общественных институтов. Профессор А.И.Малиновский в монографии "Кровная месть и смертная казнь" раскрыл особенность этой меры наказания, показал необходимость крайней ограниченности ее применения. В исследовании Н.Я.Новомбергского "Слово и дело" был собран огромный фактический материал о том, как зарождалось, становилось и развивалось "слово и дело". Автор раскрыл мрачное влияние "Слова и дела" на последующую политическую историю страны. Одновременно Н.Я.Новомбергский высказал положение и о том, что просматривается интересная попытка организации контроля и надзора по обеспечению законности в государственном управлении. А.Н.Толстой дал весьма высокую оценку исследованию Н.Я.Новомбергского, отметив, что монография дала ему возможность при написании романа о Петре I по существу впервые познакомиться с подлинным русским языком той эпохи. А.Н.Толстой, высоко оценивая фундаментальное сочинение Н.Я.Новомбергского, отметил: "Я уви-

дел, почувствовал, осязал русский язык... В судебных актах – язык дела, там не гнушались "подлой" речью, там рассказывала, стонала, лгала, вопила от боли и страха народная Русь. Язык чистый, простой, образный, гибкий, будто нарочно созданный для великого искусства" (Цит. по книге "Профессора Томского университета". Биографический словарь. Томск, 1996. С. 182).

Было бы, однако, ошибочно утверждать, что развитие научных исследований на ЮФ ТГУ определялось только внешними и практическими проблемами. В исследованиях И.В.Михайловского и других специалистов по проблемам философии и теории права ставились и решались сложные и актуальные проблемы теории государства и права, связанные с общими закономерностями ее развития. В частности, помимо наблюдений, обобщений, формулирования выводов, имеющих важное прагматическое значение, в исследованиях специалистов по философии и теории права выдвигались новые методы исследования социальной роли государства и права, их взаимосвязи. Поэтому не случайно первый учебник по теории государства в 40-е гг. был подготовлен выпускников ЮФ ТГУ 20-х гг. профессором М.П.Каревой. Многие поколения студентов юридических факультетов университетов и юридических институтов осваивали теорию государства и права по этому учебнику.

В конце 20-х гг. в связи с закрытием юридического факультета научная работа была прервана, по существу начался достаточно продолжительный по времени застой в научной проблематике по правоведению.

Начиная с 40-х гг. с восстановлением в структуре ТГУ юридического факультета возобновились исследования по юриспруденции. У их истоков стояли профессора А.И.Ким, А.Л.Ременсон, Б.Л.Хаскельберг, В.Н.Щеглов. Именно они явились основателями и организаторами исследований по правовому положению государственных органов, избирательной системе, гражданско-правовому регулированию и защите физических и юридических лиц, по уголовному и исправительно-трудовому праву, другим отраслям права, "сферам" деятельности государства. В 60-70-е гг., через 10-15 лет после восстановления ЮФ в ТГУ, коллектив профессоров и преподавателей своими исследованиями актуальных проблем правоведения завоевал высокий авторитет и уважение.

С конца 60-х гг. активно участвуют в научных исследованиях по проблемам государственного (конституционного) права доценты А.М.Барнашов, Д.Н.Гавло, В.И.Маньковская, М.А.Митюков, В.М.Зуев, Ф.А.Муртаза-оглы, Л.П.Понуровская, Н.Р.Сапунов, Н.Н.Хороший, Э.С.Щубов, В.И.Яцечко (научный руководитель А.И.Ким). В их исследованиях анализируются актуальные проблемы правового положения

высших и местных органов государственной власти, правового статуса субъектов РФ, сущности разделения ветвей власти, укрепления конституционной законности, охраны прав и законных интересов граждан. Государствоведы ЮФ ТГУ приняли активное участие в разработке Конституции Российской Федерации 1993 г.

Весьма актуальными были исследования, проведенные специалистами по теории и истории государства и права. Здесь следует назвать В.М.Горшенева, Н.В.Витрука, Б.Т.Базылева, В.Д.Ардашкина, Н.Т.Онищука. В их работах анализировались вопросы правовых форм и методов деятельности государства, о соотношении отрасли права и отрасли законодательства, сущность и содержание юридической ответственности, о содержании и характере убеждения и принуждения. Много внимания доцент Н.Т.Онищук уделял проблеме правового статуса коренных народов Севера и Дальнего Востока, изучению обычного права этих народов. Следует отметить, что в середине 50-х гг. на юридическом факультете ТГУ О.С.Колбасов выполнил по существу первое в стране исследование по вопросам охраны природы, впоследствии это начинание нашло отражение в целой серии его статей и монографий. В настоящее время О.С.Колбасов – член-корреспондент Российской Академии наук и успешно продолжает трудиться в сфере экологического права.

В стенах Томского университета изучением современных проблем всеобщей истории государства и права занимается О.А.Жидков, а Н.А.Куфакова-исследованием проблем финансового права.

Коллективы кафедр гражданского права, гражданского процесса, трудового, земельного и экологического права осуществляли и продолжают работать над проблемами гражданско-правового регулирования общественных отношений; защиты их в гражданском, арбитражном судопроизводстве, правового регулирования трудовых отношений, социальной защиты граждан. Значительное внимание уделяется также семейному праву, зарубежному гражданскому и торговому праву. Наиболее активно по этой проблематике работают профессора Б.Л.Хаскельберг, И.В.Федоров, Г.Л.Осокина, Р.М.Мананкова, В.Н.Щеглов, В.М.Лебедев, доценты В.И.Савич, А.Ф.Скутин, В.К.Субботенко, В.М.Чернов, В.И.Сухинин, Н.Д.Титов, В.С.Аракчеев.

Большой коллектив под руководством профессоров А.Л.Ременсона и В.Д.Филимонова всесторонне исследовал комплексную проблему "Совершенствование борьбы с рецидивной преступностью в Сибири". А.Л.Ременсон обстоятельно на основе широкого использования теоретических источников, практики судебных и правоохранительных органов исследовал проблему о сущности наказания как кары, о соотношении наказания и возмездия. Им были заложены основы томской школы исправительно-трудового права. В монографиях и статьях

профессора В.Д.Филимонова обстоятельно исследована проблема общественной опасности личности преступника, им дано научное обоснование понятия "случайный преступник", очерчены его характерные признаки. Профессор В.Д.Филимонов внес большой вклад в развитие криминологии. Работы, выполненные в ТГУ В.А.Елеонским и А.И.Зубковым, посвящены исследованию карательно-воспитательного процесса, вопросам внутреннего распорядка исправительно-трудовых учреждений. По циклу уголовного права и уголовно-исполнительного права много и продуктивно трудились и продолжают работать профессор Ю.В.Голик, доценты Г.Н.Доронин, А.К.Музеник, Н.И.Ланкин, Ю.Ф.Кардополов, С.А.Елисеев, Ю.И.Евстратов, Л.М.Прозументов, А.И.Чернышова, В.Г.Швыдкий, И.А.Никитина, Т.П.Русакова, А.В.Шеслер. Большим событием явилась подготовка и успешная защита по этому циклу докторских диссертаций В.А.Уткина и О.В.Филимонова, продолжающих продуктивно исследовать актуальные вопросы уголовно-исполнительного права в современных условиях. Ученые уголовно-правового цикла под руководством профессора В.Д.Филимонова активно участвовали в разработке Уголовного кодекса РФ 1996 г. и в разработке Уголовно-исполнительного кодекса РФ (под руководством профессора В.А.Уткина).

В комплексном изучении проблемы "Совершенствование борьбы с рецидивной преступностью в Сибири" активное участие принимают кафедры уголовного процесса, криминалистики. Значительный вклад в рассмотрение, исследование уголовно-процессуальных и криминалистических проблем внесли работы доцентов А.А.Любавина, В.П.Бурчанинова, а затем профессоров М.К.Свиридова, Н.Т.Ведерникова. Под руководством профессора М.К.Свиридова и профессора Ю.К.Якимовича исследуются: проблема уголовно-процессуального опосредствования применения наказания, вопросы взаимодействия суда и органов, исполняющих наказание, укрепления законности, охраны прав и законных интересов в уголовном процессе, укрепления эффективности исполнения приговора. Этому посвящены исследования доцентов А.И.Данилюка, И.Е.Карасева, С.Л.Лоня, О.И.Роговой, Т.В.Трубниковой.

Криминалисты под руководством профессора Н.Т.Ведерникова исследуют личность обвиняемого в уголовном судопроизводстве, изучают причины и условия, способствующие совершению преступления и административных деликтов. Доцент В.И.Черкашин исследовал вопросы, связанные с защитой документов от подделок и подчисток. Доцент И.Т.Кривошеин, доцент Ф.В.Исмагилов изучают вопросы, связанные с криминалистической методикой и техникой расследования преступлений.

В 60-70-е годы в составе Томского университета с подчинени-

ем ЮФ ТГУ имелись территориальные факультеты – Красноярский, Барнаульский, Кемеровский (УКП). На Красноярском юридическом факультете активно научную работу вели Э.Г.Абакумова, И.А.Баянов, А.С.Горелик, Ю.В.Иванов, В.А.Носов, В.П.Шахматов.

Интересные научные результаты были получены на Барнаульском ЮФ в исследованиях А.П.Власова, В.П.Колесовой, В.В.Тихоновой, Л.В.Тэна. Особо следует отметить исследования в области судебной баллистики, которые были осуществлены профессором Е.Н.Тихоновым. Большой вклад в исследование проблемы предупреждения хищений в сфере мясо-молочной промышленности внес профессор В.Г.Гавло, который продолжает продуктивно работать над этой темой.

Среди исследователей в Кемеровском УКП следует отметить В.И.Петрачука, Н.Н.Хорошего, Е.Н.Бондаренко, А.С.Бондаренко, М.И.Смышкову, И.Т.Илипуло.

Начиная с 1966 г. в Томском университете осуществляется защита кандидатских диссертаций по юридическим наукам, а с 1990 г. и докторских диссертаций по специальностям: 12.00.02; 12.00.03; 12.00.08, а также по специальности 12.00.05, 12.00.09 (кандидатских).

В современный период профессорско-преподавательский состав ЮИ ТГУ сосредоточивает свои усилия на исследовании проблем укрепления Российской государственности, в том числе и федеральных отношений; проведения судебной и правовой реформ и укрепления правопорядка; повышения эффективности гражданско-правового регулирования, защиты прав и интересов граждан; правовой охране природы; развития демократии и укрепления законности.

ИЗ ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ФИЛОСОФИИ ПРАВА

С.Н.Кумскова

Становление отечественной философии права связано с возникновением и развитием древнерусского государства. Уже в первом русском политическом трактате "Слово о Законе и Благодати", написанном в XI веке киевским митрополитом Иларионом, сформулированы политико-правовые проблемы. Иларион выясняет содержание понятий "истина" и "закон", характеризует специфику их взаимосвязи. Истина у него — это абсолютный идеал, единый для всех времён и народов. Важнейшей истиной объявляется Христос и его учение, изложенное в Новом Завете. Постигание истины позволяет достичь Благодати. Следствием является превращение моральных заповедей в модель поведения христианина в мире. Таким образом, истина выражается в высоком нравственном состоянии человека /у Илариона это только христианин/. В силу своего совершенства он не нуждается в регулятивной деятельности Закона.

Закон, в отличие от истины, относителен и преходящ. Закон определяет внешние поступки людей на той ступени, когда они ещё не постигли истину. Он дан человечеству для приготовления к истине и Благодати. Человечество как скверный сосуд сначала должно быть омыто водою-законом, а затем уже оно станет способным принять "млеко Благодати". Подзаконное состояние не делает людей свободными, ибо заложенное в его содержание рабское исполнение внешних предписаний не есть свобода. Человек, по мысли Илариона, может быть свободен в выборе своего поведения, только когда познает истину.

Закон и истина не противостоят друг другу. Истина воспринимается человечеством благодаря Закону, подобно тому, как Иисус Христос пришёл в мир не для того, чтобы нарушить закон, а напротив, исполнить его. Кроме того, термин "закон" имеет одинаковый смысл с термином "правда". "Правда" как юридическое понятие — это старое право суда, кары, помилования и расправы. "Правда" как нравственная категория — это истина без обмана, справедливость, добродетель. Следовательно, "правда" у Илариона — это юридический термин, включающий в своё содержание и нравственную мотивацию. Заметим, что такие технико-юридические характеристики уже встречались в современном Илариону законодательстве. Так, по статье 56 Русской Правды "...дати ... правду" — значит рассмотреть все обстоятельства дела и разрешить его на основании справедливости и закона.

Вторая проблема, к которой обращается в своём "Слове" Иларион, касается происхождения и сущности власти. Сущность всякой власти в обществе — это божественная воля. Её носитель — князь — является "причастником" и "наследником" небесного царства. Следуя античным традициям, Иларион большое внимание уделяет образу правителя. Будущий правитель должен родиться от благородных родителей. Его надо готовить к занятиям политической деятельностью через образование и книжное знание. Правитель должен соответствовать высоким нравственным качествам: проявлять щедрость по отношению к своим подданным, заботиться о сирых, болящих, вдовых и всех иных, "требующих милости". Власть правителя должна употребляться "праведно". Его единодержавие — это не произвол, оно основано на законе. И правосудие князь должен совершать милостиво, но вместе с тем и по закону: "Мало казни, много милуй".

Трактат Илариона оказал влияние на дальнейшее развитие отечественной философии права. Так, в учении Максима Грека о законе понятие закона переплетено с понятием правды. Неправда — это нарушение закона. Неправдование — это законопреступление. Термин же "правда" Максим Грек часто применяет для характеристики законных форм реализации власти и прежде всего в области чисто юридической деятельности — судопроизводстве. Современники часто цитировали его знаменитое определение правды: "правда сиречь суд", то есть такое судебное разбирательство, в котором всякая тяжба рассмотрена на основании закона. Максим Грек первым разработал учение о необходимости ограничения царя положительным законом. Царь обязан во всём следовать Божественным заповедям и законам, Бог ценит в царях более всего соблюдение правды.

Учение о праве мы находим и у Иосифа Волоцкого. Он предлагает свою классификацию законов. Волоцкий не видит разницы, подобно западным философам права, между законом божественным и положительным. Источником всякого законодательства у него является Божественная воля. Вначале она была воплощена в постановлениях Вселенских Соборов, затем — в "словах Святых отцов". Впоследствии на основании этих материалов были приняты государственные законы. Таким образом, законы — это конкретные правила, исходящие от светской власти, но имеющие своей целью реализацию божественных истин, и более всего морально-этического идеала учения Христа. Право и нравственность полностью сливаются. Закон — это средство, с помощью которого достигается этот идеал.

ПРАВО КАК РАВНАЯ МЕРА СВОБОДЫ

А.К.Черненко

Начиная с древнейших времен, многие мыслители стремятся разгадать тайну права, понять его сущность и смысл. Существует множество определений права. Вместе с тем и сегодня нет ни одного определения, которое являлось бы общепризнанным. И сегодня остается справедливым замечание Канта о том, что юристы все еще ищут определение права.

Выбор исходной позиции понимания сущности права и определения его "первопричины" далеко не прост. Он зависит от многих обстоятельств, в немалой степени от выбора философского направления. Мы в своем изложении, не отвергая других направлений и подходов, в качестве базовой используем концепцию, которая рассматривает право как меру свободы. Следует заметить, что в нашей литературе, чаще всего в энциклопедических словарях, при определении права обычно отсутствует понятие свободы, т.е. понятие, которое, по нашему мнению, особенно важно учитывать для уяснения сущности права и правовой науки.

Рассмотрим основные моменты, свойства и характеристики, раскрывающие сущность права как меры свободы. Первый из них - это определение права как объективной формы свободы, т.е. независимой от внутренней, субъективной природы отдельного человека. Весьма четко и ясно это исходное свойство права фиксирует Б.Чичерин в своей работе "Философия права". Отвечая на вопрос, что такое право, он пишет, что существует два представления: субъективное и объективное право. "Субъективное право определяется как нравственная возможность... Объективное право есть сам закон, определяющий эту свободу. Соединение обоих смыслов дает нам общее определение: право есть свобода, определяемая законом. И в том, и в другом смысле речь идет только о внешней свободе, проявляющейся в действиях, а не о внутренней свободе воли; поэтому полнее и точнее можно сказать, что право есть внешняя свобода человека, определяемая общим законом".¹

В приведенном высказывании дана четкая ясная характеристика основного начала права, а именно, определение права как объективной, внешней свободы. В дальнейшем мы покажем различие между правом и законом, здесь же еще раз зафиксируем его характеристику как объективной формы свободы.

Второй момент внутренне связан с первым, его познание позволя-

¹ Чичерин Б. Философия права. М., 1900. С.84.

ет нам пойти дальше в раскрытии сущности и свойств права. Право как объективная форма свободы несет в себе качественную характеристику - равенство. Дело в том, что внешняя свобода, прежде чем закрепить себя в виде права, должна пройти этап своего самоограничения. Это означает, что отдельный индивид должен признать за другими такую же свободу действия. Только после этого он приобретает реальную возможность требовать самоограничения у другого. В результате данного акта раскрывается более конкретная характеристика права как свободы, обусловленной равенством, т.е. равным ограничением. Это положение философии права выражает принцип правового равенства. Сущностной природой правового равенства является признание всеобщей и единой меры регулирования. Поэтому право можно характеризовать как единую, равную меру свободы. Само равенство состоит в том, что поведение субъектов правовых отношений регулируется единой, равной мерой. Рассматриваемая грань сущности права образно показана в виде известных весов правосудия. С помощью таких весов, как единой меры взвешивания, оцениваются поступки и правонарушения людей, определяется мера наказания.

Право как мера свободы может выражать и другое качество - степень выраженной в нем свободы. В этом смысле мера свободы выступает в качестве критерия истинности права и закона. При этом важно заметить, что определение права как меры свободы имеет еще принципиально иной аспект соотношения и взаимодействия права и свободы. В чем же он выражается? В том, что не только свобода служит критерием развития правовых отношений, но и право выполняет роль меры свободы. Ибо, если нет права, то и нет реальной возможности защитить свободу, придать ей форму, благодаря которой она может превратиться из возможности в реальную действительность. В этом состоит третий момент раскрытия свойств права. Он позволяет нам выявить свойство права как гаранта реализации свободы: свобода не может быть реальной, если она не имеет правовой формы. Без такой формы свобода превращается в произвол, тиранию, власть силы.

Свобода заключается в праве делать все, что дозволяется законом. Имея в виду именно эту характеристику права, К.Маркс отмечал, что законы - это "всеобщие нормы, в которых свобода приобретает безличное, теоретическое, независимое от произвола отдельного индивида существование. Свод законов есть библия свободы народа".¹

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.I. С.63.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВА (ПО МАТЕРИАЛАМ РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВОВЕДОВ КОНЦА XIX - начала XX вв.)

Е.Л.Бузмаков

Понятие государства является одной из ключевых проблем теории государства и права. В современный период переосмысления государственной науки, появления и разработки новых методологических школ неизбежно возникает определенная путаница в понятиях, которую можно разрешить, опираясь в первую очередь, на опыт российской науки конца XIX - начала XX вв. В ряде учебников по теории государства и права делаются попытки осветить разработки этого периода¹, начинают проводиться специальные исследования², но предлагаемого научного и учебного материала недостаточно для изучения богатейшего отечественного наследия в этой области науки.

Наиболее крупные российские исследователи этого периода - А.С.Алексеев, Б.Н.Чичерин, Н.М.Коркунов, Г.Ф.Шершеневич, Л.И.Петражицкий, А.Д.Градовский, Ф.Ф.Кокошкин, Л.А.Тихомиров и др., - рассматривая государство с разных точек зрения, разработали немало теорий, заслуживших признание не только в отечественной, но и в мировой науке.

На основе наиболее существенных черт и признаков государства построено определение Г.Ф.Шершеневича. С его точки зрения, «государство представляет собой союз людей, осевших в известных границах и подчиненных одной власти»³. Им выделены следующие основные признаки: 1. Власть как возможность навязывать свою волю другим, принуждать их к подчинению воли властвующего, заставлять их сочетать свое поведение с требованиями властвующего. 2. Население, как совокупность людей, составляющих государство, подчиненных единой государственной цели. 3. Государственная территория, как пространство земли и воды, на которое распространяет свою силу государственная власть.⁴

¹ См.: Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1995. С.22-24; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1996. С. 53-55; Теория государства и права / Под ред. В.М.Корельского.

² См.: Зорькин В.Д. Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России второй половины XIX - начала XX вв. М., 1975/ Он же. Чичерин

³ Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1911. С.18.

⁴ См.: Там же. С.20,23.

Представители школы юридического позитивизма - А.С.Алексеев и Н.М.Коркунов⁵ - при определении понятия государства пошли по пути рассмотрения его функционального предназначения. Согласно А.С.Алексееву, «государство - это высший территориальный союз общественного господства, предназначенный для реализации неизменного интереса всякого общежития - интереса принудительного принуждения»⁶, а по мнению Н.М.Коркунова, «государство есть союз свободных людей с принудительно установленным мирным порядком, посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства»⁷. Незначительные различия во взглядах ученых можно найти при рассмотрении изложенных ими признаков государства. А.С.Алексеев утверждает, что для характеристики государства необходимо использовать два основных момента - материальный субстрат: территория и население; юридические отношения - связь, которой государственные органы объединяют людей в одно целое и наделяют как органы, так и членов государства правами и обязанностями»⁸. С точки зрения Н.М.Коркунова, основным признаком государства является принудительное властвование, которое определяет все особенности государственного порядка, а наличие территории как обязательного признака достаточно спорно⁹.

Наиболее разработано определение государства, на наш взгляд, представляется у русских юристов: А.Д.Градовского, Б.Н.Чичерина, Л.А.Тихомирова, рассматривающих его на основе социологического подхода. По мнению А.Д.Градовского, «государство представляет из себя всеобъемлющий союз, содержащий массу отдельных лиц и все союзы, образованные этими лицами»¹⁰. Основные элементы государства: государственная территория, власть и народ. Крупнейший российский государствовед Б.Н.Чичерин высказал мысль, что «государство - союз народа, связанного законом в одно юридическое целое, управляемого верховной властью для общего блага»¹¹. Он же предложил развернутую систему признаков государства: 1. Государство представляет собой союз; 2. Государство - это союз целого народа; 3. Государство обязательно имеет территорию; 4. Государство имеет единый закон;

⁵ Зорькин В.Д. Из истории буржуазно-либеральной мысли... С.13.

⁶ Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1894. С.30.

⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1904. Т.1. С.27. См.: Градовский А.Д. Государственное право. СПб., 1882. С.2,3.

⁸ Алексеев А.С. Указ. соч. С.5.

⁹ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1893. Т.1. С.4-6.

¹⁰ См.: Градовский А.Д. Государственное право. СПб., 1882. С.2,3.

¹¹ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1894. Ч.1. С.4.

5. Народ в государстве - юридическое лицо;
6. Государственный союз управляется верховной властью;
7. Цель государства - общее благо¹². Л.А.Тихомиров развил и дополнил определение Б.Н.Чичерина, но значительно сократил число признаков. Он утверждал, «государство - союз членов социальных групп, основанный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью. Необходимыми элементами государства являются:

1. Союз людей расслоенных по социальным группам;

2. Верховная власть»¹³.

От изложенных выше определений значительно отличаются взгляды представителей психологической школы права Л.И.Петражицкого и Ф.Ф.Кокошкина. «Государство, - по мнению Ф.Ф.Кокошкина, - не совокупность людей определенного рода, а отношения между ними, форма общежития, известная психологическая связь»¹⁴. Л.И.Петражицкий утверждал, что основной элемент государства - государственная власть, которая есть отражение народной тактики, а территория вообще не имеет в государстве классификационного значения, так как не отражает эмоционально-интеллектуальных явлений и, соответственно, координированного им поведения¹⁵.

К сожалению, при дальнейшем развитии теории государства в XX в. эти оригинальные концепции и понятия не утвердились в советской науке, которая, опираясь на классовое понимание государства, развивала тезис В.И.Ленина: «Государство есть машина для угнетения одного класса другим»¹⁶.

¹² Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1894. Ч.1. С.4-7.

¹³ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С.31.

¹⁴ Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право. М., 1908. С.3,4.

¹⁵ См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907. Т.1. С.204-208.

¹⁶ Ленин В.И. О государстве // Полн. собр. соч. Т.39. С.75.

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

В.В.Добровольский

Проблема классификации на определенные группы (семьи) правовых систем является одной из основных проблем сравнительного правоведения.

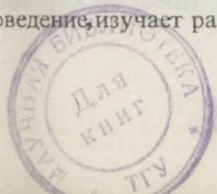
В поисках развернутой классификации правоведы-компаративисты пытаются взять за основу самые различные факторы и признаки: от географического и религиозного до уровня развития юридической техники. Подобное смешение подходов объясняется, по нашему мнению, как минимум двумя причинами.

Во-первых, ряду исследований свойствен односторонний подход. Пытаясь определить основные критерии для сравнения, некоторые правоведы неизбежно обрекают свои исследования на одномерность. Этих недостатков не удалось избежать даже общепризнанному компаративисту Р.Давиду, который классифицировал национальные правовые системы на основании идеологических критериев. В результате такого подхода оказались объединенными в одну семью англо-саксонская и континентальная (романо-германская) правовые системы, несмотря на то, что различия между ними более чем очевидны.

Весьма показательным является и тот факт, что большая часть компаративистов проводит свои сравнения в сфере частного права, забывая или не желая исследовать различия в области права публичного. Однобокость таких исследований еще более заметна.

Во-вторых, немалое число правоведов, пытаясь дать анализ сложнейшей историко-правовой картины мира, становятся, подобно американскому ученому Дж.Вигмору, "заложниками" другой проблемы: смешение не сопоставимых факторов (например, мусульманской и морской правовых систем).

Сравнительная история права, или "вертикальное" сравнительное правоведение, изучает различные правовые семьи, существовавшие в прош-



лом. В отличие от него "горизонтальное" правоведение исследует современные системы права.

Историко-правовой принцип, несомненно, является одним из определяющих для классификации правовых систем. Ведь в мире нет и не может быть статичных, застывших правовых систем. Да и вообще постижение того или иного явления всегда бывает более глубоким и совершенным, если смотреть на него через призму эволюции.

В то же время необходимо иметь в виду многочисленные "пограничные" случаи, когда для правовой системы крайне сложно определить четкие географические рамки: городское средневековое право, каноническое право и др.

Зачастую приходится иметь дело с такими случаями, когда отличия между этапами одной правовой системы (формирование, генезис) заметнее, нежели между различными правовыми системами: колониальное право Северной Америки и право США; цивильное (квиритское) и преторское право Древнего Рима и др.

Теория правовых семей, несомненно, связана с принципом относительности исторического развития. Однако смешение этих двух методов вряд ли позволит реализовать задачу классификации разнородных правовых систем, ибо очевидно, что сравнивать допустимо только однородные системы.

Что же касается области допустимых сравнений, нам видятся бесперспективными попытки поиска "унифицированной классификации" и гораздо более ценными представляются сравнения по конкретным критериям: историческое происхождение и развитие правовых систем; правовые источники и методы их толкования; идеологические факторы; важнейшие правовые институты; влияние традиций римского права и т.д.

ПРАВОПОЛОЖЕНИЯ И ВОПРОСЫ ДИНАМИКИ ПРАВА

И.А.Городилова

Свойства права, в том числе стабильность и динамизм, рассматриваются с различных позиций. Выявляются объективные (генетические) и функциональные аспекты, ведутся исследования с позиций диалектической логики, когда основное внимание уделяется сочетанию стабильности и динамики права как проявлению единства «двух противоположностей», что не исключает рассмотрение этих правовых свойств и вопросов, связанных с ними, на основе анализа каждого свойства в отдельности.

Обращение к проблеме правоположений как высшего достижения юридической (юрисдикционной) практики позволяет выявить их роль в динамике права наряду с правотворчеством, поскольку наличие правоположений в действующем праве - несомненный факт, однако это не освобождает от разрешения вопросов взаимосвязи их с нормами права, роли в динамике права и определения их как юридической категории.

Многообразие правоположений, сформировавшихся в процессе правового регулирования как результата приложения норм права к фактическим обстоятельствам, позволило А.Б.Венгерову определить правоположения, как правило, являющиеся прообразом будущей правовой нормы. Ряд авторов подходят к правоположениям с более широких позиций и считают, что правоположения вносят в действующее право ряд новых элементов, хотя и не могут быть поставлены на одну плоскость с нормами права.

Для пояснения этих позиций важно учитывать и сложившийся подход к правоположению как непосредственному продолжению законов в виде логико-языкового вывода из их содержания применительно к данным фактическим отношениям.

В ходе практики постепенно вырабатываются типовые решения известных категорий дел, однако не все решения оказываются готовыми для включения их в общие нормы. Кроме того, многие решения носят частный и подвижный характер и нуждаются в длительной проверке.

Необходимо учитывать различные виды правоположений и вопрос о правоположениях, содержащихся в нормативных постановлениях Пленума Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, подлежит иному разрешению.

Одна позиция связана с постановкой этих правоположений в один ряд с правовыми нормами, с определением понятия правоположений как подзаконных конкретизирующих юридических норм.

Этот подход позволяет сделать вывод, что правоположения, содержащиеся в постановлениях высших юрисдикционных органов в виде «руководящих разъяснений», выполняют роль источников права и так воспринимаются судебной практикой.

Сторонники другой позиции считают, что вряд ли можно данный вид правоположений ставить в один ряд с правовыми нормами, а постановления Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, содержащие данные правоположения, рассматривать в виде источника права. Подчеркивается зависимость правоположений от нормы права, в связи с чем они не носят самостоятельного характера и следуют судьбе нормы права. В рамках этого подхода поддерживается мнение, что даваемые толкования закона пленумами высших юрисдикционных судов по объему должны быть адекватными. Ограничительное или тем более расширительное толкование создает, по мнению В.К.Бабаева, иллюзию наличия у судов элементов правотворчества.

Однако это мнение не согласуется с тенденциями развития роли судов в системе власти, определения их как самостоятельной функциональной ветви государственной власти.

Следует отметить, что при определении правовой природы данной группы правоположений необходимо учитывать деятельность Конституционного Суда. Институт Конституционного Суда Российской Федерации усиливает подходы, которые связывают с наличием в правоположениях новелл, приравниваемых к нормам права, т.е. позволяет рассматривать их в одном ряду с нормами права. В качестве аргумента можно привести постановление Конституционного Суда от 23 марта 1995 г., содержащее толкование процедурных положений п.4 ст.105 Конституции в отношении определения полномочий Совета Федерации, ограниченных четырнадцатидневным сроком.

При характеристике правоположений актуальным является вопрос об определении правовых границ их формирования. В рамках российской правовой системы вряд ли целесообразно за постановлениями высших юрисдикционных органов признавать роль источника права, равного судебному прецеденту в его классическом проявлении. Это не позволяет называть следующие особенности правоположений:

- они обладают относительной самостоятельностью от норм права или правовых принципов;
- они не имеют всех структурных элементов нормы;
- в них отсутствуют особые средства обеспечения;
- они тесно связаны с фактическими обстоятельствами.

Учет этих отличительных черт не изменяет роли правоположений в динамике права и не влияет на признание за нормативными

разъяснениями характера конкретизирующего нормативного предписания. Это наиболее распространенный и, можно сказать, традиционный подход в характеристике рассматриваемой группы правоположений.

Особо следует остановиться на позиции, когда правоположения, сформированные высшими юрисдикционными органами, выводятся за пределы толкования права. Такой подход предусматривает ситуации, когда правоположение выходит за рамки общих норм. Выше эти позиции упоминались и аргументировались постановлением Конституционного Суда от 23 марта 1995 г.

Подчеркивая связь этих правоположений с нормами права, возможно признание за ними функций источников права.

В этом проявляется обогащение роли правоположений в обеспечении динамизма права, что диктует научную и практическую необходимость исследования понимания правоположения.

Определение в научной литературе правоположений как суждений общего характера нуждается в уточнении, поскольку многообразие правоположений и их различная правовая природа требуют и дифференцированного подхода к выработке определения понятия.

Такие группы правоположений, как правоположения, возникающие в текущей правоприменительной практике, и правоположения, содержащиеся в обзорах юридической практики в форме рекомендаций, и могут быть определены как суждения общего характера, поскольку они носят локальный характер и могут быть временными. Их истинность проверяется длительной практикой.

Правоположения в виде прецедентов толкования, опубликованные в официальных изданиях, и правоположения, содержащиеся в постановлениях высших юрисдикционных органов, в т.ч. и в постановлениях Конституционного Суда, являются конкретизирующими нормами, а в случае выхода за пределы толкования нормы могут быть определены как нормативные предписания, носящие общий характер, независимый от наличия нормы права.

ОХРАНИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В ПРАВЕ

В.Д.Ардашкин

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПРИНУЖДЕНИЕ

Речь идет об ответственности как охранительном институте, то есть о механизме правового порицания (осуждения) правонарушителей, которое выражается в применении к ним мер законного принуждения морального, организационного и иного характера. Понятие же принуждения, думается, удачно в свое время раскрыл Р.Иеринг (см. его Цель в праве. СПб., 1881. Т.1. С.178-179). Под принуждением он разумел осуществление какой-либо цели посредством преодоления воли. Преодоление чужой воли, по Иерингу, мыслимо в двоякой форме: механическое (физическое) принуждение, когда сопротивление чужой воли устраняется применением превосходящей физической силы (процесс чисто внешний); психологическое принуждение, при котором сопротивление чужой воли слабеет в ней самой. Социальное принуждение осуществляется организацией или системой социального принуждения. Необходимость принуждения вытекает из природы позитивного права как особой системы социальных норм, которая обеспечивается в конечном счете возможностью и действительностью государственного принуждения. Причем не только осуществление принуждения, но и его потенция, угроза, заключенная в нормах права, реально воздействуют на поведение соответствующих субъектов. Вот почему право не только обязательно, но оно всегда включает в себя элемент государственного принуждения. Не случайно в ряде международно-правовых актов термины "обязательный" и "принудительный" употребляются как синонимичные. Так, в Пакте о гражданских и политических правах устанавливается, что "никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду" (ст.8). А Конвенция N 29 о принудительном или обязательном труде разъясняет, что "термин "принудительный или обязательный труд" означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг" (ст.2). Однако оба этих документа оговаривают, что термин "принудительный или обязательный труд" не охватывает работу или службу, которую должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, "всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие приговора, вынесенного решением судебного органа" и т.д. Этим международно-правовым стандартам соответствуют конституционные положения о принудительном труде в ФРГ и США. "Принудительный труд допускается только при лишении

свободы по приговору суда" (ст.12 (1) Основного закона ФРГ). Поправка XIII Конституции США гласит, что "не должно существовать ни рабства, ни подневольных работ, кроме случаев наказания за преступление, за совершение которого лицо было должным образом осуждено".

Аналогично должна толковаться ст.37 Конституции РФ о запрещении принудительного труда, учитывая приоритет международно-правовых принципов и норм (ст.15 п.4 Конституции Российской Федерации).

О ПРИНЦИПАХ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Пересмотр наших взглядов на некоторые принципы ответственности обусловлен развитием товарно-рыночных начал, появлением новых субъектов хозяйственных правоотношений, принятием новой Конституции Российской Федерации, постепенным вхождением страны в европейское и мировое правовое сообщество.

Ушел в прошлое прежде всего принцип неотвратимости ответственности как общеправовой. Новые, самостоятельные субъекты хозяйствования сами решают, привлечь ли им к ответственности, скажем, неисправных поставщиков. А совсем недавно предприятия, которым причинен имущественный вред, обязаны были предъявлять претензии к контрагентам, иски в арбитраж... Принцип неотвратимости остался лишь на уровне отраслевого (в уголовном правосудии).

Из ст. 54 Конституции РФ вытекает принцип недопустимости обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность, и наоборот, принцип обратной силы закона, устраняющего или смягчающего ответственность. Ранее эти принципы были межотраслевыми (в уголовном и административном правосудии).

Со ст. 21 Конституции РФ связан принцип недопустимости пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания. Эта статья почти дословно воспроизводит содержание ст.7 Пакта о гражданских и политических правах: "Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию. В частности, на одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам". Но чтобы этот принцип стал реальностью, необходимо коренное реформирование уголовно-исполнительной, пенитенциарной системы России. Вместе с тем данный принцип имеет и более широкое значение. Он относится ко всей принудительно-правовой деятельности, ко всей правоохранительной (а не только к карательной) политике.

Ст. 52 и 53 Конституции РФ, думается, формулируют принцип государственного гарантирования возмещения потерпевшим вре-

да, причиненного преступлениями и незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Правда, эти положения нуждаются в развитии в специальных законах.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ИНЫЕ МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ

Варианты принудительно-правового регулирования (правоохранительной деятельности), в зависимости от оснований реализации и заложенных социально-юридических программ, подразделяются, по нашему мнению, на такие основные виды: а) институт ответственности; б) институт защиты; в) институт предупреждения; г) институт процессуального обеспечения. Несколько упрощая дело и акцентируя внимание на главном, программы отмеченных видов принуждения можно кратко определить так: меры ответственности призваны осудить, покарать виновного нарушителя (правонарушителя), чтобы исправить, перевоспитать его и упреждающе воздействовать на других. Меры защиты направлены против обязанного субъекта, с которым связано отклонение от правопорядка, чтобы прекратить (прекратить) нарушение и восстановить порядок. В превентивных мерах проявляется государственная предусмотрительность, чтобы предупредить опасные ситуации при вероятности (презумпции) их наступления. Меры процессуального обеспечения – это вспомогательное (процедурное) "вооружение" для преодоления возможного и действительного сопротивления участников процесса, чтобы обеспечить применение основных принудительных мер (ответственности, защиты, превенции).

В уголовно-исполнительном законодательстве меры защиты получили официальное наименование "меры безопасности". "В случаях оказания осужденными сопротивления персоналу исправительных учреждений, злостного неповиновения законным требованиям персонала, проявления буйства, участия в массовых беспорядках, захвата заложников, нападения на граждан, при совершении иных общественно опасных действий, а равно предотвращения причинения этими осужденными вреда окружающим или самим себе применяются физическая сила, специальные средства и оружие" (ст. 86 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации).

Этот термин желательно использовать для обозначения аналогичных мер в других законах (см., например, Раздел IV. Применение милицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия ("Закон РФ о милиции"), Раздел V. Применение военнослужащими внутренних войск физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники (Закон "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации").

СУВЕРЕНИТЕТ ЛИЧНОСТИ - ОСНОВА ОХРАНЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Б.Я. БЛЯХМАН

О суверенитете отдельной личности вновь активно заговорили в науке после закрепления в международных документах и декларациях основных прав человека. Более того, в настоящее время большинство государств в своих Конституциях констатировали, что они являются правовыми государствами и поэтому ими поддерживаются основные принципы такого государства. Одним из принципов государства является взаимная ответственность государства и гражданина — признавая суверенитет одного, нельзя не признавать суверенитет другого.

Суверенитет личности необходимо рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле суверенитет личности является основой закрепления основных прав человека в международных документах, в узком смысле он является основой для фиксации основных прав гражданина в государственном законодательстве.

Большинством исследователей суверенитет государства раскрывается через систему общественных отношений. Существенным моментом данных отношений является взаимосвязь государства со своими гражданами, под которыми до недавнего времени понималось население, проживающее на территории данного государства, уплачивающее налоги, несущее обязанности и наделенное некоторыми правами. Государство признавало за собой суверенитет в отношениях с себе подобными и иными социальными субъектами, но не признавало суверенитет своих граждан, поэтому государство якобы являлось "творцом" объективного права, оно могло даровать субъективные права и свободы, что естественно приводило к завышению социальной роли государства как политической организации.

Суверенитет государства в отношениях с себе подобными — это уровень публичных отношений. Суверенитет граждан (личностей) с себе подобными — это уровень частных отношений. Совместить данные уровни, признать отношения публичного и частного уровней равными — непросто. Если проанализировать сегодняшние отношения и взаимную ответственность между Российским государством и его гражданами, вряд ли можно констатировать, что эти отношения строятся на основе равенства.

В каждом конкретном случае пределы взаимной ответственности государства и гражданина определяются конкретными историческими условиями, в которых находятся соответствующие субъекты. Опти-

мальным было бы стремление к равенству сторон в данных взаимоотношениях, но такая ситуация возможна лишь в условиях реальной демократизации всех сторон жизни общества. А это возможно только при наличии должного опыта у всех субъектов социальных отношений, в том числе и граждан (личностей).

Суверенитет личности - это совокупность общественных отношений, характеризующая индивидуальную свободу человека в системе его взаимосвязей с другими людьми и государством. Суверенитет личности - категория, которая характеризует свободное волеизъявление человека, свободное распоряжение результатами своего труда. Единственным ограничением суверенитета личности является осознание необходимости существования суверенитета у других лиц.

Признавая существование суверенитета личности раскрывая его через систему общественных отношений, следует выделять и социальные сферы реализации суверенитета личности. В этом смысле можно выделить (условно): экономический (основанный на частной собственности); моральный (основанный на нормах личной нравственности); политический (основанный на признании взаимной ответственности личности и государства); духовный (основанный на свободе вероисповедания); юридический (основанный правами человека как пределами вмешательства государства в личную жизнь).

Проявление в каждой из этих сфер свободы волеизъявления обусловлено многочисленными факторами и реальными условиями жизни индивида. Так называемые первичные и вторичные факторы будут постоянно влиять на развитие и объем суверенитета индивида. Каждый из данных факторов требует индивидуального рассмотрения и подтверждения материалами из истории и современной практики.

К первичным социальным факторам можно отнести: обладание собственностью или возможность обладания ею; происхождение, т.е. возможность обладания интеллектом; равные стартовые условия. К вторичным социальным факторам можно отнести: политико-правовое равенство в стартовых условиях; возможность перераспределения собственности и выравнивания социальных условий; создание общих социальных фондов взаимопомощи (страховые, пенсионные и т.д.), наличие органов, рассматривающих конфликты и споры.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.В. Алексейчук

Одним из приоритетов реформы административного права РФ является создание организационно-правового механизма, деятельность которого была бы направлена на защиту граждан от неправомерных действий властных субъектов. Гражданин РФ, права и свободы которого нарушены действием /бездействием/ обладателя властных полномочий, при существующей системе гарантий вряд ли может рассчитывать на эффективную защиту своих законных интересов при сложившемся в РФ порядке управления. Анализ административного законодательства позволяет выявить некоторые из причин такого положения.

Административный порядок обжалования неправомерных действий властных субъектов, нарушающих права и свободы граждан, регламентирован Указом Президиума ВС СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" от 12.04.68 г., в редакции Президиума ВС СССР от 04.03.80 г. Будучи принят в тоталитарном государстве, данный нормативный акт прежде всего направлен на обеспечение интересов осуществления государственной службы и не ориентирован на приоритет прав человека.

П. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10 от 21.12.93 г. "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" указывает, что гражданами могут быть обжалованы в суд любые действия /решения/ как государственных органов, так и органов местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан. Но ст. 1 Закона РФ от 27.04.93 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" устанавливает следующее правило: "Действие статей настоящего Закона... распространяется... на муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим." Но федеральное законодательство не приравнивает муниципальных служащих к государственным. Следовательно, действие данного Закона на муниципальных служащих не распространяется, а права и свободы, перечисленные в Главе 2 Консти-

туции РФ, не подлежат судебной защите в том случае, если они нарушаются муниципальными служащими.

Большинство европейских государств, включая страны Восточной Европы, имеют отлаженную систему административной юстиции, что является одной из главных гарантий прав граждан при осуществлении управления. П. 2 ст. 118 Конституции РФ устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, но в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12.96 г. "О судебной системе РФ" создание в РФ административных судов в ближайшее время не предусмотрено. Ст. 26 Закона указывает, что специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел не вводятся в судебную систему РФ с момента вступления в силу Закона, а учреждаются путем внесения изменений и дополнений в данный Закон, что отодвигает создание в РФ административной юстиции в необозримую перспективу.

В административном праве РФ отсутствуют относительно "мягкие" методы правового реагирования на нарушения прав граждан в сфере управления, которые позволили бы сочетать интересы осуществления государственной /муниципальной/ службы с обеспечением прав граждан. Такими методами являются дисциплинарные или служебные расследования, проводимые в отношении государственных /муниципальных/ служащих, нарушивших условия прохождения службы. В ряде случаев законодательство РФ и органов местного самоуправления устанавливает требование о проведении дисциплинарных и служебных расследований, но при этом процедура их проведения российскому законодательству не известна, в связи с чем необходимо принятие нормативного акта, по своей правовой природе аналогичного Дисциплинарному кодексу ФРГ.

26.02.97 г. в одиннадцатом чтении Государственная Дума приняла Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в РФ", в соответствии со ст. 43 которого Государственная Дума в течение 30 дней после вступления Закона в силу должна произвести назначение Уполномоченного по правам человека,

К ВОПРОСУ О ПОВТОРНЫХ ДЕПОРТАЦИЯХ СПЕЦПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В.В.Белковец, Л.П.Белковец

По материалам архивов города Новосибирска можно восстановить мотивы, механизм и последствия повторных переселений внутри региона депортированных из европейской части СССР народов: немцев, эстонцев, латышей, молдаван и др.

Новосибирская область, включавшая в 1941 г. в свой состав территории нынешних Кемеровской и Томской областей, приняла осенью того года около 120 тысяч немцев, расселенных первоначально в 45 районах. В начале 1942 г. значительная часть трудоспособных мужчин была мобилизована в рабочие колонны при лагерях НКВД. 6 января 1942 г. СНК СССР и ЦК ВКП (б) приняли постановление «О развитии рыбных промыслов в бассейнах рек Сибири и на Дальнем Востоке», в соответствии с которым десятки тысяч немцев подлежали новому переселению к местам добычи рыбы. Уже весной, в апреле-мае 1942 г., свыше трех тысяч немцев - бывших кулаков, входивших в состав трудпоселенческого контингента, вместе с выселенными из Прибалтики, Молдавии, Западной Белоруссии и Украины ссыльнопоселенцами из городов и шахтерских поселков Кузбасса, где они проживали, были отправлены в Нарымский округ.

1 июня 1942 г. Бюро Новосибирского ОК ВКП(б) приняло постановление «О дополнительных мерах по обеспечению рабочей силой рыбных промыслов Нарымского округа», по которому еще 15 тыс. расселенных в районах области подлежали переселению в Нарымский округ. Переселению не подлежали обладатели дефицитных профессий: комбайнеры, трактористы, слесари, кузнецы, токари и их семьи. Учитывая, что к этому времени уже была проведена мобилизация немцев в трудовую армию, основной контингент нарымчан составили женщины и дети.

Переселяемым семьям было разрешено взять с собой только личное имущество, если оно еще не было продано, и денежный расчет по заработанному в колхозах на момент выезда трудодням «по их плановой стоимости». Все остальное имущество подлежало сдаче.

В конце июля - начале августа 1942 г. 10.687 человек, в том числе 3.430 детей до 14 лет, отобранных в 12 районах области на семи пароходах были отправлены в 7 районов Нарымского округа. К началу октября отправили еще 4.272 человека.

По докладным запискам сопровождавших эшелоны и пароходы инспекторов восстанавливается весь ход отбора и отправки людей, обеспечения их в пути следования, размещение их в местах вселения. Несмотря на целый ряд подготовительных мероприятий, установленный порядок высадки был нарушен, в ряде мест поселенцев отказались принять из-за отсутствия жилья и рабочих мест, в других - высаженные с пароходов на берег с детьми и вещами люди оставались на нем при 13-градусном морозе до времени следования пароходов обратно. Местные власти оказались неподготовленными, несмотря на бодрые заверения, к приему столь крупной партии невольных новоселов. Жилья катастрофически не хватало, не была налажена транспортировка от пристаней разгрузки до мест поселения, к середине сентября (канун окончания навигации) было завезено всего 27% годовой потребности муки. Главное же, не организовано было трудовое использование переселенцев на предприятиях Госрыбтреста, который не мог обеспечить всех прибывших рабочими местами, более или менее сносным продовольственным обеспечением.

Нормативными документами был определен правовой режим спецпереселенцев. Вначале предполагалось, что спецпереселенцы, пользуясь безрежимностью, в местах вселения не закрепляются, не обзаводятся никаким хозяйством и своим жильем. Но уже постановлением бюро Новосибирского ОК ВКП(б) от 18.11.42 г. им запрещалось свободное передвижение по округу, тем самым было положено начало созданию режима спецпоселений.

Постоянные переброски в течение всего военного времени из одного района в другой, неустроенность быта (большинство жили в вырытых землянках) отбивали у переселенцев всякое желание трудиться и строить жилье. Особенно тяжелой была зима 1943/44 г., которую не смогли пережить многие, особенно старики, дети и больные.

Заклочительным аккордом трагедии для части участников нарымской эпопеи стало новое переселение 295 окончательно обнищавших семей (765 человек - мужчин, женщин, детей) в июне месяце 1944 г. в г.Новосибирск, на комбинат № 179, вместе с зоной которого они были переданы затем заводу № 65 (ст.Кривошеково), как явствует из справки, составленной на имя секретаря ОК ВКП(б) комиссией из представителей УНКВД, облсанинспекции и Отдела промышленности ОК, большинство прибывших страдали тяжкими болезнями (открытой формой туберкулеза, послетифозным параличем ног, дистрофией и др.). Только в течение трех месяцев, с декабря по конец февраля, от болезней в бараках умерло 56 человек.

Таковы были печальные итоги повторных депортаций людей, виновных лишь в принадлежности к «не той» национальности.

КРАСНЫЙ БАНДИТИЗМ В СИБИРИ В 20-е годы

А.П.Угроватов

В 20-е годы на территории Сибири возникло явление, вошедшее в историю под именем «красный бандитизм» (КБ).

В ночь на 6 ноября 1920 г. в с.Рождественское и Шеломки Канского уезда местная сельская ячейка арестовала 48 участников предполагаемого заговора. В ту же ночь все арестованные были расстреляны с согласия коммунистов якобы за попытку к бегству. Мотив - невозможность доставить арестованных в г.Канск и нападение белой банды.

Осенью 1921 г. на станции Топки в Томской губернии была выявлена так называемая анархо-синдикалистская организация. В ее состав входили сотрудники линейно-транспортного ЧК и 20 местных коммунистов. Организация ставила своей целью «смарать» всех докторов, бывших офицеров, инженеров и прочую интеллигенцию, а также закомиссарившихся и забюрократившихся членов РКП(б). Для этого был составлен длинный список лиц. Тогда же от рук заговорщиков погибли 3 работника железной дороги, командир роты пехотного полка и были произведены несколько покушений.

Нередко красnobандитские проявления отмечались в работе милиции, особенно при проведении различных кампаний. В конце 1924 г. в с. Знаменка Минусинского уезда появился отряд в 30-40 человек, состоявший из милиционеров и сельских исполнителей во главе с заместителем начальника уездной милиции. Отряд произвел повальные облавы и обыски по всему селу, которые едва не закончились кровавой схваткой. Одного из участников «операции» селяне побили. Уходящему из деревни отряду мужики вдогонку кричали: «Красноголовики! Колчаковцы!». В Назаровском районе Ачинского округа было подожжено хозяйство одного богатого крестьянина. В огне погибло все зерно и часть другого имущества. Беднота не оказывала помощи в тушении пожара и выражала свое удовлетворение фактом поджога.

В с. Тимонино Ачинского района того же округа в ночь с 5 на 6 ноября 1929 г. группа коммунистов из 5 человек обстреляла дома местных крестьян, чтобы убить одного из них и принудить сдать хлеб других.

Идеологической основой КБ были классовое противостояние, классовая борьба, доведенная до крайних проявлений. Причиной красного бандитизма в первую очередь явилась ненависть угнетенных и обездоленных к имущим слоям, усугубленная крайне низким культурным уровнем населения, революционными событиями и гражданской войной, а также широким партизанским движением в регионе и его особенностями (вседозволенность, анархизм, склонность к террору). Затихающая гражданская война и устанавливающийся мир делали это явление незаконным, противоправным и преступным.

Субъектом красного бандитизма выступили: а) коммунисты, проживавшие в сельской местности и промышленных районах, в которых рабочие занимались еще и сельским хозяйством; б) деревенская беднота; в) бывшие красные партизаны; г) сотрудники милиции и карательных органов; д) военнослужащие коммунистических отрядов - частей особого назначения; е) работники советского и партийного аппарата, действовавшие как в составе организации (формальной и неформальной), так и в одиночку.

Объектом КБ являлись жизнь, здоровье, имущество и гражданские права, предусмотренные Конституцией РСФСР 1918 г.: а) бывших белых офицеров, буржуазии, буржуазных специалистов и представителей правящих групп; б) участников белогвардейских и белобандитских формирований; в) владельцев и членов зажиточных и кулацких хозяйств; г) священнослужителей; д) граждан, чьи действия субъекты КБ расценивали как контрреволюционные.

Объективная сторона КБ представляла собой целую группу преступных деяний, связанных между собой общим умыслом. В их числе: а) убийства; б) разбойные нападения; в) грабежи; г) кражи; д) поджоги; е) избиения (порки); ж) незаконные аресты и задержания; з) различного рода хулиганские выходки; и) всевозможные преступные злоупотребления властью как должностного, так и самоличного характера с применением оружия. Все отмеченные действия сопровождалось угрозами, грубым нажимом разного свойства (помещение раздетых в холодный амбар, лишение сна, еды, имитация расстрела задержанного и его близких) и иными формами насилия и среди них принуждение к определенной деятельности или запрещение таковой. Перечисленные деяния чаще совершались самостоятельно.

Субъективная сторона КБ представляла собой умысел в прямой и косвенной форме на идеологизированной классовой основе.

Изложенное позволяет сделать вывод, что красный бандитизм выступал в двух проявлениях: а) в узком смысле в виде тяжких преступлений с целью расправы над населением и отдельными лицами; б) в широком смысле в виде преступных действий и средств с целью принуждения граждан совершить те или иные поступки.

Красный бандитизм в своем развитии в 20-е годы прошел несколько этапов. Первый этап - 1920-1921 гг. до провозглашения и начала реализации НЭПа. КБ совершался как в узком, так и в широком смысле, служил одним из методов укрепления власти большевиков и запугивания населения. На этом этапе он государством фактически не наказывался.

Второй этап пришелся на 1921-1923 гг. - после принятия НЭПа. В связи с установлением гражданского мира и принятием курса на укрепление законности КБ в узком смысле перестает быть одним из методов управления государственными делами, более того становится опасным для властей. Поскольку в 1921 г. КБ достиг пика, власти предприняли ряд мер в

партийном и судебном порядке по его ликвидации. Но меры наказания, реально, были минимальными. В 1922 и 1923 годах количество красnobандитских деяний снижается. Однако открылся простор для КБ в широком смысле, поскольку власти активно помогали сельским-коммунистам завладеть руководящими постами в местных Советах, кооперации, крестьянских обществах взаимопомощи, предприятиях и т.д. В эти органы власти и общественные организации вносится красnobандитский дух в форме: а) собственной исключительности и коммунистического чванства; б) грубого отношения к населению и его запросам; в) нежелания учитывать и работать в интересах граждан; г) нажимных действий дерзко-преступного характера при выполнении государственных заданий. Соединившись со старыми приемами российских управленцев (протекционизмом, волокитой, взяткой и др.), указанные выше красnobандитские методы образовали новый стиль управления - советский бюрократизм, не изжитый до сего времени.

1924-1927 годы в период «угара» или вершины НЭПа наступил третий этап явления красного бандитизма. КБ при проведении курса «лицом к деревне» становится особенно нетерпимым. Борьба с ним привела к тому, что в узком смысле он стал проявляться редко. Чаще в форме хулиганства и преследования священнослужителей. Но вот возможности КБ в широком смысле возросли, поскольку усилился процесс «окоммунизации» госаппарата и заполнения вакансий на основе выдвижения снизу - вверх. Борьбу с КБ в эти годы успешно завершить не удалось.

1928-1929 годы характеризуются «сумерками» или деформацией НЭПа. В условиях хлебозаготовительного и прочих кризисов красный бандитизм вступил в свой четвертый этап. КБ в широком смысле становится снова одним из способов и методов управления делами, а именно выколачиванием материальных ресурсов у сельского населения. Одновременно готовились условия (почва, кадры и т.д.) для возвращения красного бандитизма в узком смысле. С ним еще борются, называют перегибами, но его время придет в 1930 г. в форме государственной политики в отношении крестьянства, а затем и всех недовольных действиями властей. Модифицированный КБ в условиях режима личной власти Сталина вновь стал одним из методов государственного управления.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА НАКАНУНЕ XXI ВЕКА

В.Ф.Волович

Современное развитое и процветающее общество, правовое демократическое государство немислимы без первоклассной фундаментальной науки, высокого профессионального управления. Фундаментальная наука, высокий уровень исследований по науке управления – основы современного образования и культуры, профессионализации всех сторон государственного строительства, достижения высокого качества жизни населения. Без научного подхода, усиления роли юридической ответственности невозможно сохранить природу, без них невозможны высокотехнологическая экономика, подлинно современная жизнедеятельность людей, укрепление российской государственности. Достижения науки позволяют России рассчитывать на достойное будущее, признание в мире. В начале грядущего века можно подтвердить истинность высказывания Пюже о том, что XX столетие – век управления. Понятие "управление" – древнего происхождения, но наука об управлении (теория, логика управления) возникла в конце XVI – начале XX века. Лучшие умы человечества мечтали о совершенном обществе, устранении кровавых конфликтов, нищеты, голода, незащищенности личности. Но только в XX столетии были выработаны концепция устойчивого развития общества, система правовых актов, законодательные основы социальных механизмов, способных при их конституционном закреплении обеспечить стабильность и мощное развитие всей страны и регионов. Наука административного права призвана выработать по названным направлениям рекомендации по наиболее эффективному организационно-правовому регулированию целого блока общественных отношений. Научно обоснованное, рациональное по статике и динамике государственное управление может сыграть определяющую роль в избавлении от наиболее грозных социальных катастроф и кризисов, значительно уменьшить материальный и иной урон от природных катаклизмов. Справедливое социальное устройство может устранить крайний антагонизм из общественных отношений, консолидировать на здоровой основе различные слои и группы населения. Одновременно оно является решающим фактором обеспечения подлинного народовластия, высокого жизненного уровня всего населения, повышения эффективности всех функций управления, укрепления государственной безопасности, порядка управления, общественного порядка, обороноспособности страны в целом. При этом весьма важно административистам разра-

ботать оптимальную стратегию управления, определить критерии качества управления на всех его уровнях, звеньях. Нельзя не согласиться с утверждением, что стратегия, тактика управления, обеспечивая устойчивость и оптимальность, — по своей природе индивидуальна для каждого объекта и воздействия. Диалектика такова: изменяется объект — изменяется и оптимальная стратегия, тактика управления, сохраняя при этом стабильность, целенаправленность, преемственность. Другими словами, оптимальные регуляторы — стратегия и тактика управления — достигаются для определенного объекта, изменения объекта в процессе функционирования или перехода к другому качеству объекта, состоянию могут привести к потере оптимальности, устойчивости. Теория адаптированного управления позволит субъекту управления действовать в весьма сложных и разнообразных условиях, направляя сверхсложные технологические и социальные процессы. Разумеется, следуя при этом принципу правового континуитета. Фундаментальным методологическим положением теории управления является утверждение, что пока сам человек не вовлечен в решение его жизненных проблем, пока не он определяет многообразие форм и методов реализации общих начертаний, подлинной эффективности управления не обеспечивается. В этой связи весьма важен вопрос, до каких границ должно распространяться непосредственное влияние государства и когда, сколько, в какой степени оно должно делегировать свои управленческие полномочия нижележащим звеньям, сохраняя за собой функции контроля и надзора. При этом оно несет юридическую ответственность за результативность деятельности ключевых отраслей и сфер. Под государственным управлением подразумевается прежде всего и больше всего (главным образом) особая сфера деятельности государства в лице его исполнительной власти. Вознейшим направлением деятельности исполнительной власти можно назвать наиболее ответственным в логике и в условиях своего существования народа, его государственно-правовых воззрений. Вот почему, эффективно то управление, которое обладает всесторонней и точно построенной системой прогноза развития, видения перспектив, тенденций (в том числе и негативных) движения всех сфер общественной и государственной жизни, а также способностью устранять негативные явления, вовремя откликнуться на существенные запросы времени. История свидетельствует, что объективно обусловленные цели и задачи, функции государственного управления определяются в конечном счете логикой

1. Теория управления на этапе расширения возможностей и универсализации // Российская наука: встать и возродиться. М., 1997. С. 12

общественного развития. Вопрос первостепенного значения – сохранение единства и территориальной целостности страны. Будучи по существу изначальным императивом требование целостности страны – вековое в государственном строительстве. Высшие органы государственной власти, высшие должностные лица несут персональную юридическую ответственность за сохранение единства страны.

Содержание и формы реализации функций управления тем объемнее и разнообразнее, чем демократичнее общество, чем выше профессиональный уровень управленцев, чем мощнее ресурсы, а также уровень государственной, технологической дисциплины, состояние правопорядка и законности в стране. Устанавливая нормы, юридически закрепляющие правовой статус субъекта исполнительно-распорядительной деятельности, компетенцию всех органов государственного управления, право тем самым отражает официально сложившуюся в обществе систему и структуру исполнительной власти, создавая объективные предпосылки научной организации труда, четкого распределения полномочий, ответственности органов и должностных лиц. Данная проблема все еще ждет своего научного обоснования и разрешения применительно к конкретному этапу государственного строительства, укрепления государственности России. Административно-правовые нормы направлены прежде всего на положительное регулирование, обеспечение организованности общественных отношений. К устоявшимся формам регулирования относятся соблюдение, исполнение, использование и применение права. Административно-правовые нормы, регулирующие содержание государственного управления обладают изначальной и устойчивой правовой общностью и составляют остов системно-ситуационного комплекса регулирования организационных отношений. Не следует пренебрегать и нормами, запретами, играющими важную роль в обеспечении социального благополучия. Управление в регионах претерпевает в современный период самые глубокие изменения по социально-экономическому содержанию, техническому оснащению, характеру применяемых средств, масштабам. Развитие рыночных отношений, приватизация и появление многоукладных форм собственности, децентрализация функций государственного управления, необходимость повышения эффективности местного самоуправления настойчиво требуют активного формирования и дальнейшего развития законодательной, нормативно-правовой базы государственного управления. В современных условиях особую роль призвано сыграть законодательство, укрепление законности в социальной и экономической жизни. Административно-правовые нормы призваны быть гарантией устойчивых, сбалансированных государственных, общественных и частных интересов в государственном строительстве, развитии институтов гражданского общества, укреп-

лении дисциплины и правопорядка. Разумеется, без раскрытия сущности и характера общества, которое строится в нашей стране, без выяснения природы социальной структуры и отношений между слоями и группами в обществе невозможно разработать комплекс мер по укреплению государственности. Вот почему необходимо выработать стратегию действий исполнительной власти, а главное обеспечить внутреннюю дисциплину, сосредоточиться на разрешении созидательных социально-экономических проблем, повышении эффективности и оптимальности политической системы, защиты прав и законных интересов всех участников правоотношений.

В сложившейся государственно-правовой реальности несомненно, что подавляющее большинство общегосударственных интересов, запросов субъектов Федерации, муниципальных общественных и частных интересов могут быть достигнуты прежде всего посредством организаторской деятельности органов исполнительной власти, неуклонного следования ими принципу и методу законности, объективному учету общественного мнения. Управление в рамках повседневного осуществления функций претерпело самые глубокие изменения по социально-политическому содержанию, техническому оснащению, характеру применяемых средств, масштабам оперативной деятельности. Следует подчеркнуть, что, когда все еще крайне слаба ресурсная база управления (финансовая, материально-техническая, научная, профессиональная), роль организаторской работы, искусства руководства резко возрастет. Однако в повседневной практике значение организаторской и воспитательной работы, профессионализма и заинтересованности управленцев значительно уменьшено. Имеющиеся различия в системе методов по регулированию общественных отношений посредством административно-правовых норм различных субъектов РФ, а также других стран определяются особенностями экономического и общественного развития в определенной эпохе, обычаями, традициями, уровнем развития общественно-политических институтов, особенностями морально-нравственного отношения к переживаемому страной историческому периоду. Вполне логично и закономерно вставал вопрос о необходимости проведения административной реформы, призванной усилить научность (объективность) управления, обеспечить повышение ответственности исполнительной власти, всех должностных лиц и специалистов в соответствии с новыми государственно-правовыми, политическими и социально-экономическими знаниями, вызванной прежде всего многообразием форм собственности, законодательным оформлением исполнительной власти, изменениями в механизме, способах, методах решения стоящих задач. Нельзя не отметить, что нынешняя система субъектов административного права имеет не только сходство с предшествующей, но и ряд несомненных

отличий. Однако и в современных условиях органы управления призваны отстаивать принципы государственного регулирования в современной экономике. Проблема, где кончается свободный рынок и начинается государственное регулирование, существует с момента зарождения предпринимательства.

Практика мирового экономического развития в XX веке знала два типа руководства народным хозяйством: планово-директивный и рыночный. Для первого подхода наиболее характерны вертикальные административно-правовые отношения, для второго – горизонтальные. С конца XIX века до начала Первой мировой войны господствовала концепция неограниченной конкуренции и полной свободы предпринимательства, хозяйствования. Предпринимательство властвовало, субъекты государственного управления по существу выполняли функции ночного сторожа. Экономический кризис в США показал, что свободное предпринимательство способно довести экономику страны до коллапса, вызвать жесточайшие социальные потрясения, разгул организованной преступности, коррупции. В этой ситуации было предложено 4 концепции государственного воздействия на экономику: во-первых, жесткий контроль над экономикой с сохранением рыночной основы; во-вторых, сочетание государственного регулирования со свободным предпринимательством, с установлением социальной и юридической ответственности бизнесменов; в-третьих, резкое усиление социальной функции государства прежде всего в сфере организации и охраны труда, с установлением различных социальных выплат трудящимся; в-четвертых, сохранение в ряде отраслей модели регулирования экономических отношений, основой которой составляет повседневное государственное вмешательство во всю хозяйственную сферу. Практически и в современных условиях объективная потребность и необходимость государственного управления неоднозначно отражаются в науке, политике и, что особенно важно подчеркнуть, на практике. Как нам представляется, государство, прежде всего в лице исполнительной власти, призвано сохранить свой суверенитет, финансово-денежную систему, другими важнейшими сферами и отраслями, обеспечивающими жизнедеятельность государства и населения страны. Главная тенденция в развитии системы государственного управления – активное воздействие не на одну отрасль, а на их систему, обеспечивая при этом прогресс в развитии страны. Одновременно наука административного права должна исследовать роль и значение наряду с рынком как методом руководства экономикой, иерархии и культуры как способов воздействия на народное хозяйство.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В.Ф.Волович

Фундаментальные преобразования в государственном строительстве органически предполагают повышение роли науки, возрастание ответственности научных работников за судьбы страны. Государствование не должно ограничиваться изучением какого-либо одного вопроса, крупной проблемы, а включать все аспекты, которые органически связаны с укреплением государственности России.

В настоящий период великая Россия, возможно даже незаметно для самой себя, входит в совершенно другую эпоху. При решении накапливающихся проблем, поисках путей, направлений развития, целей и средств их достижения нельзя полагаться только на опыт, пусть и весьма богатый. История большинства стран не знает той напряженности, тех внутренних драматических событий, которые сопровождают политическую действительность России в XX в. Гармония уровня общественного развития и существующих политических институтов достигается в результате крайне напряженного противостояния, серьезного вмешательства внешних факторов. В настоящее время развитие страны – это переход в другое качественное состояние, при котором явления прошлого продолжают существовать в новых связях. И одной из причин определенной растерянности в общественном сознании является то, что история еще не знает ничего подобного. В этих условиях управление призвано выступить фактором предупреждения, смягчения, а при возможности и устранения противоречий. Оно может явиться фактором повышения эффективности преобразований, обеспечивая стабильность в обществе и сбалансированность интересов различных слоев общества. Управление – это прежде всего адаптация применительно к системе общественных отношений, предвидение их дальнейшего развития. Представляется, что таков краеугольный камень управления. Ничто в управлении не происходит непредсказуемо, все имеет свои причины. Все определяется архисложным взаимовлиянием многих переменных, внешних и внутренних факторов. Именно поэтому так сложно качественно управлять, а тем более обеспечить идеальное руководство.

Философия, социальные науки и их составная часть – юридические науки не могут ограничиваться только интерпретацией преобразований и комментированием уже свершившегося, т.е. следовать за событиями. Роль юридической науки в новых условиях состоит в активном участии в процессах самой деятельности, опережающем

изучении формирующихся и происходящих событий. Отсюда возникают более высокие требования к познавательной и прогностической функциям науки, переоценке и переосмысливанию ее мероприятий и методического арсенала. Разумеется, никто не может предвидеть всю сложность реального переплетения факторов, условий, влияющих на управление. Отечественное управление развивается какими-то скачками и ему менее всего свойственны преемственность и традиции. Следует учитывать и то, что сама история не всегда движется самими рациональными (короткими и прямыми) путями. Нельзя игнорировать случая как еще не познанной реальности. Случайности играют роль в истории управления, но они могут быть "компенсированы" друг другом, а глубинный объективно предначертанный поток событий пробьет себе дорогу. Нарушение логики управления зачастую продиктовано слабым знанием отечественной и мировой истории, общественно необходимого профессионализма и интеллекта в элитарном звене руководства, в целом слабом знании предметов ведения, осознании юридической и политической ответственности. Подлинным администраторам все еще порой приходится лукавить, хитрить, изворачиваться, но добиваться при этом таких целей, которые в открытой полемике были бы недостижимы. Разрушая прежнюю систему государственного управления, следует на ее развалинах создавать новую, отвечающую требованиям времени и способную обеспечить будущее развитие Отечества. П.Милков еще в начале XX века писал, что для историка нет вопроса о том, будет ли вообще какая-нибудь политическая реформа, ибо если законом русской истории является прогресс, то без реформирования всех сторон жизни не обойтись.

В этих условиях весьма важно наметить систему мер, способных быстро вывести страну из кризиса и стать на путь стабильного и прогнозируемого развития. В настоящее время науке доступны лишь упрощенные аспекты видения средств решения стоящих проблем. Длительность предстоящих действий, неизведанность ситуаций, которые могут возникнуть, вызывают необходимость не только четкого формулирования целей, задач, методов, приемов, позволяющих обеспечить рациональное управление, но и отражение многостадийного цикла, позволяющего реализовать замысел. Развитие эмпирических исследований, социально-правовых экспериментов органически связано с важнейшей задачей правовой науки не только показать значение законодательства, институтов, суб-институтов, правовых принципов, но и раскрыть сферы их функционирования. Отсюда связь юридических исследований с экономической, исторической и другими науками. В настоящее время пересматриваются многие методологические и концептуальные положения, реально обновляется законодательство,

правоприменение. Особо остро стоит вопрос о повышении роли науки административного права. Она призвана освещать реальное положение дел, независимо от того, какие социально-политические силы определяют задачи управления. Все еще далеко не все субъекты исполнительной власти достаточно четко понимают подлинную суть управления, его организационный потенциал. Вообще истоки современного управления, его многоаспектность и многосложность невозможно понять без обстоятельного экскурса в прошлое, глубокое погружение в документальный материал. Все это необходимо для того, чтобы ответить на извечный вопрос: а как оно было на самом деле.

Объяснять гражданам страны сущность современного государственного управления, его роль в повседневной жизни, укреплении престижа страны, ее обороноспособности должны не публицисты и дилетанты, а специалисты, профессионалы, беззаветно преданные Отечеству. Те, кто на основе бытовых и других неудобств пытаются критиковать систему управления и делают это на митингах, должны знать, что реализация стратегии развития страны специфична, что сложность ее крайне велика, здесь присутствуют и используются государственные приоритеты и критерии, что здесь осознание настоящего определяет будущее. Не следует упускать из виду и такие ситуации, когда те, кто ничего не достигли ни на практике, ни в теории, будучи непрофессионалами, постоянно поучая всех, при этом не несут никакой юридической и, что особенно важно подчеркнуть, исторической ответственности.

Вот почему важно обеспечить тщательный отбор наиболее одаренных лиц на руководящие посты. При этом ряд отраслевых должностей предполагает, что эти лица сотканы из "гранита и стали". Такая практика будет способствовать тому, что министр, руководитель объединения, предприятия будет все глубже приникать в сущность поставленных задач, найдет оптимальные пути их решения. Одновременно следует учитывать, что порой то, что представляется таким простым и логически прозрачным в концептуальном отражении, крайне сложно реализовать практически. Эта закономерность особенно обнаруживается при проведении системных реформ.

В настоящее время все больше руководителей разных уровней осознают, что роль юридической науки резко возрастает, ибо она способна дать различные рекомендации по правовому обеспечению оптимального становления и развития общественных отношений. Справедливости ради, следует отметить, что имеются существенные недостатки правового регулирования многих сторон хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства. Во-первых, существует отставание правового регулирования организации и деятельности исполнительной власти от тех динамич-

ных изменений, которые происходят в сферах, областях и отраслях государственного управления. Во-вторых, не детализируется конституционная основа ветвей власти. Теория разделения властей, как она понимается современным правом, обозначает не обособление органов власти, а скорее их сотрудничество, при целесообразности разделения функций и ответственности соответствующей структуры каждого органа. В-третьих, не достигнуто системно-правовое обеспечение статичности и динамики государственного управления, что зачастую ведет к ошибкам. А за ошибки в управлении приходится дополнительно расходовать материальные и финансовые ресурсы, снижается авторитет власти и, что особенно прискорбно, – зачастую приводит к серьезным человеческим потерям. В условиях наличия элементов всеобщего развала, резкого ослабления координации, необходимого единства центра и мест может привести к хаосу, который сотрет страну с политической карты мира как самостоятельный субъект международного права и истории. В-четвертых, в законодательстве не нашли четкого определения основные понятия в сфере управления, форм деятельности, направлений работы администрации, разграничения категорий "установления", "регулирования", "обеспечения", "координации", столь широко используемых в повседневной практике. Теория государственного управления не уделяет достаточно внимания принципам разделения властей и федерализму, являющимся наиболее важными чертами, определяющими наиболее прямое влияние на юридическую систему.

В современный период, когда административно-правовая наука, теория государственного управления представляют собой достаточно развитую систему знаний о процессах государственного строительства, закономерностях статичности и динамики, организации и деятельности исполнительной власти, дальнейшее развитие и углубление административных исследований, особенно теоретического остова, фундаментальных основ функционирования субъектов административного права становится возможным при условии умелого владения учеными современной методологией научного познания, творческой адаптацией общих и специальных приемов применительно к специфике приемов исследования правового регулирования непосредственной, повседневной и непрерывной организации реализации современных функций государства. Достаточно сказать, что возможности улучшения состояния общества посредством реального изменения стиля и методов руководства, использования наработанных методик тщательного отбора наиболее одаренных лиц на руководящие посты в органы отраслевой и межотраслевой компетенции никогда на научной основе в госаппарате не рассматривались. В результате профессионалы-управленцы недостаточно глубоко отстаивали законные интересы тру-

дящихся, страны в целом. Усмотрение, будучи неизбежным условием и прерогативой административной деятельности, не находило необходимого правового обеспечения, вело к произволу, выходу из граничных берегов законности. Как известно, компетенция органов управления выступает и как метод разграничения ответственности способом перечисления функций. Вот почему необходим административно-процессуальный кодекс, специальные субъекты по борьбе с произволом администраторов. Участвуя в исследовании вопросов обеспечения устойчивого развития общества, наука административного права призвана изучать структуру и функционирование всей системы взаимосвязанных нормативно-правовых актов, создаваемых и действующих в определенных условиях. Определенный интерес представляет исследование административно-правовых норм и правоотношений, само строение этой отрасли права (общей, особенной и специальной частей). Одновременно следует отметить, что без исследования институтов административного права нельзя осознать зарождение, формирование, строение, функционирование и развитие правовой системы в целом, как и ее основных составных: публично-го и частного в праве. Особенно актуальным является изучение субъектов государственного управления, института государственной службы, укрепления правопорядка и законности, охраны прав и интересов граждан. Исследование указанных проблем будет способствовать созданию научно обоснованной правовой системы и обеспечению устойчивости и преемственности в регулировании общественных отношений. Преемственность позволяет нивелировать недостатки радикализма: скачки, зигзаги, крутые повороты. Разумеется, общее понимание проблем должно соотносываться с конкретной обстановкой. В этой связи заимствование позитивных наработок административного права зарубежных стран дает положительные результаты, если будет соблюдаться взвешанность, учитываться совместимость рецептируемых норм и реальной жизни страны. Общее положение проблем должно соотноситься с конкретной обстановкой. Обеспечение устойчивого развития – это не только правовое регулирование в сфере экономики, хотя оно и решающее, но и всей совокупности вопросов, касающихся социально-экономического развития страны, ее культурного и духовного мира. Активно обновляется и совершенствуется административное право, с помощью которого реализуется общественное отношение, складывающееся в процессе организации и деятельности исполнительной власти, органов государственного управления. Высокий динамизм административного законодательства предполагает пристальное внимание к решению вопросов наиболее рационального соотношения высоких жизненных стандартов, соответствующих им технологий, особенно применительно к природо-

ресурсному обеспечению. Нельзя не видеть большего социального диспаритета между выдвигаемыми социальными требованиями, их кардинальными изменениями с достаточно низкой социальной инфраструктурой, которое грозит большими социальными потрясениями. Несвоевременное разрешение этой проблемы резко снизит эффективность исполнительно-распорядительной деятельности.

Будем надеяться, что реальность не только выдвигает проблемы, но и создает условия для их решения. Органы исполнительной власти призваны своевременно обеспечивать решения актуальных запросов практики. История управления в России не повторима. За такой достаточно избитой фразой стоят, однако, весьма сложные и динамические процессы и события, редко разрешающиеся более или менее благополучно. Будущее страны определяет состояние экономики, уровень развития технологий, качество жизни населения, величина ее территории и географическое местоположение, мощное развитие науки и образования, культуры, военная мощь, авторитет в мировом сообществе. Именно наука управления может способствовать оптимизации, организации всей системы государственного управления, содействовать более рациональной структуре субъектов властного воздействия на регулирование общественных отношений. Именно наука управления способна принести в государственное управление новые знания, опыт, формы и методы, новые технологии разработки, принятия и реализации решений. Наука управления может способствовать поднятию качества и силы управляющего воздействия, содействовать искоренению негативных сторон бюрократизма, протекционизма и коррупции. Устойчивое развитие общества предполагает сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущего поколений населения нашей страны.

Одним из необходимых условий перехода страны к устойчивому развитию является совершенствование административного законодательства, приведение его в состояние, продиктованное реалиями практики, принципами укрепления государственности, развития гражданского общества.

Принятие решений, указов, постановлений, программ, концепций никогда не являлось слабым местом администрации. Если бы эффективность ее работы измерялась количеством произведенных документов, преследующих различные благородные цели, пришлось бы признать, что наш госаппарат лучший в мире. Выполнение собственных решений никогда не составляло сильную сторону власти в России. Однако когда предписывалось что-то исключить, ограничить, запретить, аппарат администрации демонстрировал четкую исполни-

тельность и справлялся с поставленной задачей. Однако зачастую последствия от таких запретов достаточно серьезно отличались от прогнозируемых, если они вообще прогнозировались. По-прежнему ахиллесовой пятой управления является непрофессионализм кадров. Как известно, деятельность всех органов управления подразделяется на два вида: фактическую и юридическую. Под фактической деятельностью подразумевается такая, которая прямо не урегулирована правовыми нормами и она прямо не вызывает правовых последствий. Юридическая деятельность является формой реализации государственной воли в диапазоне законности в целях выполнения органами государственного управления обязанностей государственно-властного характера. Компетентность органов управления на издание правовых актов основывается на разрешении, предоставленном законом или актом вышестоящего органа, принять решение по конкретному факту, делегировании прав конкретному звену, органу управления. Слишком общий характер действующих в социально-экономической сфере правовых норм создает известную юридическую неопределенность на фоне постоянно изменяющихся как в наименовании, так и в качественном аспектах правовых и фактических ситуаций, которыми сопровождается современная управленческая практика. При этом не следует игнорировать и то, что в процессе управления совершается немало просчетов и ошибок. Ведь фактическая управленческая деятельность требует напряженной повседневной организаторской работы, решения трудных и зачастую непредвиденных вопросов, поиска альтернативных подходов, юридической и политической ответственности за них, продвижения в знаниях, навыках и способностях переводить в практическую плоскость многие положения теории организации и руководства. Рассмотрение рынка как некоего организующего начала в отрыве от других начал управления несостоятельно. Рынок – это элемент системы, предполагающей четкую организацию экономических и хозяйственных связей, четко налаженную транспортную и иную инфраструктуру, эффективный финансовый контроль. Само разрушение системы, тем более сложной, глубоко дифференцированной, – неизбежно влечет за собой резкое снижение эффективности управления. Вот почему важно выяснить место и роль функций государства, пределы и диапазон его вмешательства в экономику, принципы создания новых организационных структур. Реальная практика становления рыночных отношений отмечена сложностью противоречиво протекающих процессов, сопровождается нарастанием кризисных явлений, ухудшением жизненных условий значительной части населения, ярко выраженной тенденцией криминализации в обществе. Разумеется, механизм государственного управления, определение основных организационно-правовых форм управления, выра-

ботка окончательного варианта политики и представление его высшему законодательному органу возлагается на правительство страны. Кроме того, правительство страны несет ответственность за соответствие действий органов исполнительной власти политическому курсу, утвержденному законодательным органом, Президентом страны. Одновременно Правительство разграничивает сферы, контрольные и координационные полномочия министерств и ведомств.

В России роль правительства традиционно велика.

В процессе исследования административно-правовых институтов, практики деятельности зарубежной администрации важно соблюдать корректность, чтобы избежать необоснованных обобщений, когда опыт администрации одной страны или субъекта федерации зарубежного государства выдается за положительный опыт всех развитых стран европейского континента или США. Более того, недопустимо, когда, предлагая ту или иную западную модели госстроительства, ссылаются лишь на законодательство, оставляя вне поля зрения практику его применения, а главное – ресурсное обеспечение. Весьма редко, давая оценку зарубежному опыту, не сообщают об отрицательной его оценке на родине, замалчивают отрицательные оценки зарубежных ученых. Не всегда принимается во внимание то, что каждый конкретный институт зарубежной системы – это всего лишь компонент структуры управления. Проведенные в последние годы исследования по проблемам теории и практики административно-правового регулирования убедительно подтверждают их жизнеспособность и плодотворность, а также необходимость их дальнейшего развития. Развинутой правовой порядок является необходимым условием повышения качества и эффективности управления, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. Административное право большинства стран мира в отличие от других отраслей права не имеет Кодекса типа Гражданского, Уголовного, Уголовно-процессуального. По существу на сегодняшний день отсутствуют кодексы и по отдельным институтам административного права. Во Франции частные лица подготовили 30 сборников законов, регулирующих общественные отношения применительно к конкретным отраслям управления. Однако кодексами они являются лишь по названию.

Широкое использование конкретно-социологических и статистических методов, сравнительно-правового исследования приемов и методов государственного управления, применение современной вычислительной техники повышают эффективность правового регулирования практической администрации. Эти подходы позволяют интерпретировать политико-правовые основы управления прошлого и настоящего. Можно категорически утверждать о наличии органической связи между историей управления и его современностью. Можно гово-

рять о процессе приращивания знаний об управлении в ходе исторического развития, о реакции научности (объективности) управления на изменяющуюся политико-правовую практику. Вот почему следует широко использовать исторический, логический методы исследования исполнительно-распорядительной деятельности. Широкое использование всех методов анализа, системный подход к изучению управления позволяют повысить научный уровень деятельности администрации, увидеть определенную предсказуемость ее мероприятий, юридически защитить управленца. Объективный ход событий может опрокинуть любой расчет, не отвечающий реалиям общества ни с точки зрения наличия ресурсного обеспечения, ни наличия времени. Недостаток ресурсов, отсутствие опыта организации и осуществления управления, как это часто встречается в отечественной практике, пытаются возместить интенсивными служебными перестановками. Следует предложить не справляющемуся со своими обязанностями директору предприятия или министру, сославшись на его многочисленные обязанности, отказаться от ставшего для него обременительным поста. Аппарат отраслевого управления не должен абсолютизировать повиновение, требования принципа иерархии. Разумеется, демократизация управления, процесса выработки и принятия решения – это не только юридический вопрос, но социально-психологическая проблема, вопрос духовной культуры управленческой элиты.

Любой метод, как бы велика ни была его роль в познании сущности и содержания управления, может быть осознан и надлежащим образом объяснен лишь в системных связях и отношениях, зависимостях от компонентов других систем. Стадии теоретического исследования логики управления включают в себя:

а) выявление проблемы и ситуации; б) определение их генезиса, характерных черт, сущности и содержания, закономерностей развития; в) установление места этих проблем и ситуаций в общей системе общественного развития страны; г) внесение предложений по направлениям и средствам решения проблемы путем устранения трудностей, недостатков; д) предложения по выбору наилучшего варианта решения по критериям успеха, оптимальности, эффективности, прагматизма. Искусство управления проявляется наиболее рельефно в методологии разработки управленческих решений, то есть в подходах к оценке, анализу проблемы, увидеть невидимое, почувствовать главное, определить перспективы. В конечном счете управленец осознает, благодаря чему ему удалось достичь эффективного решения проблемы. Можно утверждать, что само искусство управления – органический сплав знаний, опыта, индивидуальной духовной культуры руководителя.

В конечном счете методологическую и теоретическую основу

исследования административно-правовых явлений составляют общенаучные методы познания социальных процессов: системный, системно-ситуационный, программно-целевой, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, социологический и др.

Государственное управление исследуется как междисциплинарная проблема, лежащая на стыке конституционного, административного, муниципального, финансового, гражданского, экологического и других отраслей права. Используются разнообразные исследовательские подходы, в частности системы ретроспективно-исторических приемов исследования.

Диалектико-материалистическая методология значительно усиливает эвристические возможности. В этой связи перед исследователем стоят весьма сложные вопросы.

Подводя итоги, хотелось бы обратить внимание на важность разработки затронутой проблематики. От качества и масштабов исследований зависит во многом качество исполнительно-распорядительной деятельности, а в конечном счете эффективности управления государством, жизнеобеспеченности населения страны. Свобода творчества, выражение своих взглядов, предложения по устранению недостатков должны быть использованы для повышения качества правового регулирования, укрепления отечественной государственности, повышения авторитета страны в мировом сообществе.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ НАУКИ (ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В.Ф.Волович

Критериями уровня развития государства и общества являются продолжительность жизни населения, жизнеобеспеченность граждан, их быт, состояние образования и уровень науки. Всесторонне развивая науку, внедряя ее достижения в повседневную практику и прежде всего в государственное строительство, Россия сможет восстановить свое экономическое могущество, укрепить государственный суверенитет и обороноспособность и восстановить статус великой державы, голос и мнение которой во многом определяют ход мировых событий. Уходит в прошлое время иллюзий, и уже все субъекты управления, прежде всего граждане, должны осознать, что основу любых действий, реализации концепций, программ, законопроектів составляют разумный баланс желаний и возможностей, забота о будущем России, укреплении ее государственности. Своим положением великой державы Россия во многом обязана достижениям отечественной науки. Следует подчеркнуть, что слабо развитые страны не имеют ни материальных ресурсов, ни, в большинстве случаев, научной, политической, организационной, государственной воли для поддержки собственных исследователей на престижном уровне. Развитие рыночных отношений, широкая приватизация, развитие и укрепление многоукладных форм в экономике, либеральная демократизация общественной жизни, децентрализация функций государственного управления, возрастающая роль и юридическая ответственность местного самоуправления настоятельно требуют активизации правового регулирования в сфере науки, повышения престижа научной деятельности. В современных условиях наука, играющая определяющую роль в социальной и экономической жизни, призвана быть гарантом устойчивого, сбалансированного сочетания государственных, общественных и частных интересов. Нельзя не видеть, что не только многие политики, но и отдельные ученые ставят субъективные интересы выше той объективной ситуации, в которой находится в современный период страна. В сложившейся государственно-правовой реальности наука способна и обязана указать направления сбалансирования государственных, федеральных, местных, общественных и частных интересов в важнейших сферах жизнедеятельности страны, ее регионов и граждан.

Научные учреждения, исследователи несут ответственность за разработку доктрины государственного устройства страны, содержащую меры по обеспечению территориальной целостности, внешней и

внутренней безопасности, подлинное демократическое развитие России.

Для значительной по масштабам и разнообразию климатических, географических, исторических, экономических, социальных, культурных условий страны остается один путь – совершенствование государственного управления, четкое распределение функций между различными уровнями исполнительной власти. Особенно важно подчеркнуть, что наука управления настоятельно требует того, чтобы все звенья исполнительной власти брали больше юридической ответственности за целостность страны, эффективное развитие ее регионов, стабилизацию общественных отношений. Централизация, усиление роли общегосударственных интересов были и остаются одной из наиболее характерных черт российского государственного строительства. Сохранение целостности государства, обеспечение национальной безопасности, охрана прав и законных интересов граждан могут быть достигнуты при надлежащей научной разработке государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации. При этом не следует забывать, что сложные проблемы всегда имеют на первый взгляд простые, легкие для понимания, но не оптимальные решения. Правительство страны должно найти мужество брать на себя ответственность за принятие непопулярных, но жизненно необходимых решений. Будущее страны нельзя ставить в зависимость от каких бы то ни было догм, популистских воззваний. Здесь уместно напомнить фундаментальное методологическое положение, что пока сам человек, гражданин не вовлечен в решение своих и общенациональных проблем, пока он не примет непосредственное участие в реализации программ, задачи государственно решаться не будут.

Разумеется, происходящие в обществе радикальные изменения не могут не коснуться управления, которое в полном смысле слова в конечном счете разделит судьбу своего народа, своей страны. Вот почему руководители управленческих учреждений должны нести юридическую и политическую ответственность за принятие решений, выгодных для собственной страны, оберегать ее интересы. Несомненно, это касается прежде всего финансового инструмента. Своевременное оздоровление финансового климата укрепляет престиж страны, ее авторитет в деловом мире. Преодоление кризиса предполагает прежде всего принятие комплекса фундаментальных мер, на которые должно пойти правительство в сфере финансов. Разумеется, должны быть задействованы и другие инструменты исполнительной власти. По существу государственному управлению в России представилась возможность осмысленно соединить все жизнеспособные начала современной и будущей социально-экономической систем. Геополитические расчеты ряда мировых держав, как, впрочем, и сосед-

них с нами государств, строятся на том, чтобы поддержать центробежные силы, разобщенность регионов России, ослабить центростремительные начала, умножить научный потенциал государственного управления в центре и на местах. Исполнительная власть в России призвана проводить политику приспособления к меняющимся социально-экономическим и политическим условиям жизни страны, жесткого балансирования как в теории законности, правоприменения, государственного строительства, так и в сфере праксиологии. Одновременно коренные, стратегические интересы страны должны неуклонно поддерживаться. Реализация стратегических задач, достижение социально значимых целей, преодоление множества труднодостижимых явлений, которые по своей неоднозначности не могут быть объяснены и преодолены средствами современной концепции управления, предполагают использование новых подходов, принятие нестандартных решений, строгое следование теории, научным предписаниям. Наука в строгом смысле слова есть не что иное, как систематизированное профессиональное знание. В свою очередь, знание – это постижение истинного свойства и отношений явлений друг к другу, а так как, смотря по состоянию познания, всегда имеется только одна истина, то в каждой области знания возможна также только одна истина. Относительно так называемых фундаментальных (точных) наук это признано по существу всеми. Но разве с наукой государственного строительства иначе обстоит дело? Теория государственного строительства, будучи по своей природе фундаментальной, никогда не будет законченной, потому что ее предмет – общество – представляет собой живой организм, а также потому, что она по отношению к имеющим место в этом живом, развивающемся организме не знает никаких в последней инстанции окончательных истин.

Многие недостатки, имеющиеся в системе специализированного управления, зачастую объясняются именно тем, что оно все еще не стало органической частью общей системы политического и гражданского управления. Применяемые на практике формы и методы отраслевого и межотраслевого управления определяемы в значительной степени стихийно, без тщательной отработки наиболее эффективных мер. При этом нельзя не учитывать дефицит ресурсного обеспечения, акцентирование внимания на его преодолении посредством организационных мер, искусства руководителей. В результате повсеместно в отраслях сложился организационный механизм, представляющий собой слабо связанные, а то и вовсе разрозненные звенья, не несущие юридической ответственности за всю совокупность отношений, конечные результаты деятельности предприятий, организаций и учреждений, равно как и страны, регионов.

В современный период все отрасли экономики, социально-культурной жизни страны, в том числе и наука, испытывают системный кризис. По мнению многих ученых, при любом кризисе наука первой входит в него, а выходит последней. Вот почему наука как отрасль, сфера государственного воздействия более других нуждается в первоочередной, незамедлительной финансовой и духовной поддержке. Государственное регулирование в сфере науки и научно-технической деятельности должно осуществляться на основе комплексного прогресса. Ее составными компонентами являются: структурная перестройка на основе современных экономических и технических возможностей; ориентир на обеспечение жизнедеятельности человека; приоритет государственной поддержки фундаментальных исследований; широкое использование экономических рычагов стимулирования научно-технической революции, формирование рынка научно-технической продукции; создание режима наибольшего благоприятствования творческой деятельности и подготовки научных кадров; поддержка подлинного престижа науки, ответственность научных учреждений за судьбу страны; приоритетность на всей территории государства работ по внедрению достижений науки и техники в производство, социальную сферу, здравоохранение и быт (образ жизни) населения. Новые технологии должны получить надлежащее правовое обеспечение. Система взглядов на роль и предназначение науки в обеспечении государственной независимости и процветании Российской Федерации, а также совокупность принципов, определяющих механизм государственного регулирования научной и научно-технической деятельности, находят отражение в доктрине развития российской науки. Основу управления научной деятельностью, согласно современному законодательству, составляет сочетание принципов государственного регулирования и самоуправления. Органы государственной власти субъектов федерации, научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы в пределах своей компетенции определяют приоритетные направления развития науки и техники, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществляют межотраслевую координацию. Ими решаются вопросы создания, реорганизации и ликвидации научных организаций, утверждаются их уставы. Определяющим моментом формирования системы управления сферой науки является совершенствование механизма финансирования научных исследований, льготная налоговая политика, создание благоприятных условий для инвестиций в науку средств промышленных и иных предприятий, частных лиц, открытость принимаемых в сфере науки решений. На началах самоуправления с участием органов исполнительной власти вырабатываются критерии оценок исследований (самостоятельность выво-

дов, новизна и оригинальность идей; степень теоретической проработки темы; практическая значимость выводов и их актуальность; стиль и логика в подаче материала; другие доминанты). Правовую основу государственного регулирования в сфере науки составляют Конституция РФ, федеральный закон РФ "О науке и государственной научно-технической политике", ГК РФ, другие законодательные акты. Согласно законодательству Российская академия наук, отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств) имеют государственный статус, учреждаются федеральными органами государственной власти, финансируются за счет средств федерального бюджета, наделяются правами управления своей деятельностью и имуществом. Названные академии наук создаются, реорганизируются и ликвидируются на основе федерального закона по представлению Президента РФ или Правительства РФ.

Формирование и повседневное осуществление государственной научно-технической политики гражданского назначения осуществляют Министерство науки и технической политики РФ или его правопреемник совместно с РАН, отраслевыми академиями наук, федеральными органами исполнительной власти. Основным органом, обеспечивающим государственное управление в сфере науки, является Правительство РФ. На местах содействие развитию науки оказывают органы исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные органы.

Труд исследователей, аналитиков, изобретателей, постигающих на годы вперед траекторию общественного и научного развития

страны, обогащает ее потенциал, способствует раскрытию ее возможностей. Прогнозируя дальнейшее развитие науки, отрасли, страны в целом, ученые активно участвуют в совершенствовании государственного управления, укреплении могущества страны, удовлетворении и собственных устремлений. И.Фихте как-то заметил, что наука представляет возможность "радоваться при виде обширного поля, которое мы должны обработать ... радоваться тому, что мы чувствуем в себе силы и что наша задача бесконечна" (И.Фихте. О назначении ученого. М., 1935. С. 132).

СУБЪЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Б.В.Францишко

1. Для Российской Федерации характерно многообразие субъектов местного самоуправления. Муниципальные образования, в границах которых функционирует местное самоуправление, самостоятельно определяют виды органов местного самоуправления, их внутреннюю структуру, правовой статус субъектов местного самоуправления, основы взаимоотношений между собой и органами государственной власти.

Однако следует подчеркнуть, что самостоятельность муниципальных образований в установлении системы и структуры местных органов власти имеет пределы, установленные федеральными законами и законами субъектов федерации с учетом объективных условий и субъективных факторов, присущих данному обществу и государству.

В демократическом государстве органы местного самоуправления - это форма власти народа, мера гражданской самостоятельности и активности населения. Органы местного самоуправления по правовому положению не являются органами государства, они организационно обособлены от системы государственного механизма. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в процесс образования органов местного самоуправления, в их деятельность по решению вопросов местного значения. Однако следует учитывать, что местное самоуправление, это, конечно, не «государство в государстве». Система местного самоуправления не только институт гражданского общества. Самоорганизация населения представляет собой уровень власти народа, форму решения не только частных, но и публичных дел. Публичность решений, принимаемых местным самоуправлением, проявляется в их власти и обязательности для граждан и юридических лиц, находящихся на данной территории. Деятельность самоуправления основана на общих принципах, закрепленных в Конституции и федеральных законах, отношения с государством строятся на юридических основах.

2. Конкретную организационную схему построения системы самоуправления муниципальные образования избирают самостоятельно. Формы осуществления самоуправления, наименование органов, порядок их формирования, формы деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъекта федерации.

Особым субъектом местного самоуправления Конституция Российской Федерации признает население городских и сельских поселений, независимо от их численности. Право на самоуправление население реализует, прежде всего, через формы прямого участия в реализации функций местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением воли населения по реализации своего права на власть являются такие формы прямой демократии, как:

- местные референдумы, т.е. принятие решений населением по наиболее важным вопросам жизни данного муниципального образования;
- выборы органов местного самоуправления и выборных должностных лиц. Для наиболее эффективного использования данной формы прямого волеизъявления

необходимо создание определенных условий: свобода выдвижения и обсуждения кандидатур, состязательность кандидатур, деловая агитация и др.;

- самоорганизация населения путем использования форм территориального общественного самоуправления на части территории поселения, не являющегося муниципальным образованием, - территория улиц, микрорайонов, кварталов и др. Система территориального общественного самоуправления населения объединяет граждан не на основе членства, а на основе места жительства;

- собрания и сходы в небольших городских и сельских поселениях. Данные формы выступают в качестве органов власти и вместе с выборными главами местного самоуправления осуществляют все функции местного самоуправления;

- иные формы непосредственного волеизъявления населения: обращение граждан в органы местного самоуправления, участие в правотворческой инициативе, доступ к муниципальной службе и др.

3. Формой осуществления власти народа являются органы местного самоуправления, подконтрольные и подотчетные населению, проживающему в муниципальном образовании. Без органов местного самоуправления, которым население делегировало право решать местные дела, затрагивающие их нужды и интересы, самоорганизацию населения осуществить невозможно.

Федеральное законодательство в систему органов местного самоуправления включает:

- выборные (представительные) органы, наличие которых в муниципальных образованиях является обязательным. Выборные органы образуются там, где у населения складываются и реализуются «корневые» интересы. Численный состав представительных органов разнообразен и в каждом конкретном случае определяется Уставом муниципального образования. В системе структур местного самоуправления представительные органы занимают ведущее место. Характер полномочий представительных органов свидетельствует о том, что они выступают как объединительные центры, координирующие вокруг себя работу других органов, направляющие их деятельность.

4. Уставом муниципального образования предусматривается пост выборного должностного лица - главы муниципального образования. Его функция - объединить деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Главное в правовом статусе главы муниципального образования - порядок его избрания. Избрание главы муниципального образования осуществляется либо населением непосредственно, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Избранный населением глава муниципального образования может входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях, по сути, руководит его деятельностью.

5. Наряду с представительными органами и выборными должностными лицами в уставах муниципальных образований предусмотрено образование иных органов и должностных лиц местного самоуправления, выполняющих исполнительные и распорядительные функции (администрация города, района). Исполнительно-распорядительную деятельность администрации возглавляет выборное должностное лицо - глава администрации. Нередко глава муниципального

образования и глава администрации соединяются в одном лице - глава муниципального образования по должности является главой администрации. В зависимости от уровня муниципального образования (городское или сельское поселение), особенностей экономики и численности населения и других обстоятельств создаются функциональные и отраслевые структурные подразделения администрации. В одних случаях создаваемые структурные подразделения действуют на основе единоначалия, в других - со статусом комиссий, решения которых принимаются коллегиально. При главах администраций создаются органы с совещательными полномочиями (коллегии, научно-технические и иные советы). Возможно образование вспомогательных органов, выполняющих технические функции: общие отделы, отделы по работе с письмами, правовые отделы и др.

6. Отношения структурных подразделений администрации строятся не по принципу подчиненности, а на основе горизонтальных отношений. Двойного подчинения вышестоящим органам власти органы местного самоуправления не имеют.

Следует подчеркнуть, что в уставах, законах субъектов федерации нечетко разграничиваются полномочия государственные, выполняемые муниципальными образованияами и связанные с решением вопросов местного значения. Происходит увеличение нагрузки (объема полномочий) на органы местного самоуправления, особенно в социальной сфере, что не всегда обеспечивается материальными и финансовыми ресурсами. Одной из тенденций является укрупнение муниципалитетов, с целью создания жизнеспособных территорий с соответствующей налоговой базой. При выборе размера территории теория и практика руководствуется такими критериями, как наличие на территории необходимой производственной и социальной инфраструктуры, муниципальной собственности, предприятий различных форм собственности. Наличие определенной материальной базы позволит органам местного самоуправления опираться преимущественно на собственные ресурсы и иные средства. Таким образом, необходима среда, которая обеспечивала бы процесс становления и функционирование местного самоуправления. В настоящее время российское общество находится на этапе вхождения в такого рода отношения. Органы государства обязаны создавать необходимые финансово-экономические условия для осуществления населением права на местное самоуправление в различных формах, в частности путем принятия государственной программы развития местного самоуправления. Многие насущные вопросы местного самоуправления решаются медленно из-за отсутствия обобщенной информации по вопросам, связанным с формированием системы местного самоуправления, с научной оценкой форм самоорганизации населения

ОЧЕРЕДНОЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Н.Н.Мельчинский

В марте 1997 года вновь встал вопрос о мерах по обеспечению эффективной деятельности центрального аппарата. Поэтому поводу 11 марта Президент РФ принял Указ, из текста которого следовало: Председатель Правительства РФ предложил осуществить комплекс мероприятий по реорганизации структуры и состава Правительства и структуры иных федеральных органов.¹ Особых нововведений не намечалось, речь шла о сокращении нескольких должностей заместителей Председателя и количества центральных органов. Тем не менее Указом Президента от 17 марта² опять была осуществлена перетряска в структуре федерального аппарата.

Рассмотрим коротко сущность и итоги очередного совершенствования.

Прежде всего, сокращение должностей вице-премьера. Их численность определяется Президентом и постоянно изменяется. Так, в январе 1994 года было предусмотрено четыре заместителя, в том числе два первых. Буквально через два дня новым Указом установлено, что председатель Госкомимущества является заместителем вне пределов численности. Поскольку данную должность занимал А.Б.Чубайс, можно заключить, что дополнительная должность была введена для конкретного лица. В последующие месяцы после ряда назначений и смещений оказалось, что у Председателя уже девять заместителей, из них два первых. Таким образом, к началу 1995 года число заместителей в два раза превышало январские установки. Интересно, что один из следующих руководителей Госкомимущества (С.Г.Беляев) не стал одновременно вице-премьером. В 1995 и первой половине 1996 года произошли некоторые частные перестановки, а в августе 1996 года Указом Президента увеличение числа вице-премьеров было признано официально: у Председателя Правительства стало одиннадцать заместителей, из них три первых.

Итак, по сравнению с 1994 годом численность заместителей выросла в три раза (в феврале 1997 года двенадцатым заместителем стал министр внутренних дел).

1.См.СЗ РФ, 1997 год, № 11, ст.1300.

2.См. СЗ РФ, 1997 год, № 12, ст.1419.

В марте 1997 года В.С.Черномырдин резонно поставил вопрос об уменьшении числа первых и просто заместителей. Реализацией данного предложения и стал Указ от 17 марта, которым определено восемь вице-премьеров, в том числе два первых. Предложение главы Правительства ограничиться одним первым заместителем не получило поддержки. Если учесть, что среди первых вице-премьеров вновь фигурирует А.Б.Чубайс, комментарии, очевидно, излишни.

Казалось бы, сделан шаг вперед, численность заместителей снижена на 30%. Однако в апреле и в августе в состав Правительства введены еще два заместителя, и к сентябрю 1997 года Председатель имеет десять вице-премьеров. Поэтому говорить о серьезном сокращении этой группы членов Правительства вряд ли уместно.

Кроме этого, следует отметить непродуманность, поспешность в отношении подбора кадров в состав Правительства. Многократные перемещения, появление эпизодических лиц нелучшим образом сказываются на работе высшего органа исполнительной власти. Только с 1994 года сменилось более тридцати человек, занимавших посты заместителей.

Указом от 17 марта еще раз изменена структура центрального аппарата. Изменения не такие масштабные, как в августе 1995 года, но заметные.

Во-первых, ликвидированы два министерства (промышленности и оборонной промышленности) и два государственных комитета (лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности, по рыболовству) с передачей их функций Министерству экономики и другим органам. Казалось бы, что налицо положительный факт реального сокращения федерального аппарата. Однако тем же Указом образована Федеральная служба по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению, в апреле и сентябре образованы еще две федеральные службы - дорожная и специального строительства. В результате в сентябре 1996 года было 69 органов, в сентябре 1997 года - 68.

Во-вторых, пять органов подверглись преобразованиям: два министерства стали госкомитетами, Госкомитет по науке и технологиям превратился в одноименное министерство, у двух органов видоизменены наименования. Насколько оправданны подобные реорганизации покажет время, но какой объем организационной работы предстоит проделать правительству в связи с ликвидациями и преобразованиями ряда органов.

В целом представляется, что Указ от 17 марта 1997 года стал дежурным мероприятием, имеющим целью подкрасить фасад сооружения, именуемого аппаратом исполнительной власти.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

Т.Т.Соколова

Под методом управления принято понимать совокупность приемов и способов регулирующего воздействия субъекта управления на объект. Административно-правовые методы управления представляют собой особую разновидность методов социального управления. Их отличие состоит прежде всего в том, что они характеризуют управленческую деятельность органов исполнительной власти. Вторая составляющая этого понятия подчеркивает правовое содержание используемых средств. В условиях развитого государства в отличие от неправовых режимов властно-управленческая деятельность должна иметь границы, устанавливаемые правом.

Право и управление находятся в сложном взаимодействии. Правовые нормы очерчивают сферу управления, закрепляют компетенцию органов исполнительной власти, систему используемых ими средств управляющего воздействия, устанавливают формы управленческой деятельности. Основы законодательства РФ о культуре определяют перечень видов культурной деятельности, находящейся в сфере государственно-правового регулирования. Это охрана памятников истории и культуры, художественное творчество, художественные народные промыслы и ремесла, музейное дело и коллекционирование, книгоиздание и библиотечное дело, телевидение и радио, эстетическое воспитание, производство средств, необходимых для сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей (ст.4 Основ). Предметом административно-правового регулирования являются неоднородные по своему содержанию виды культурной деятельности, что предопределяет различный объем и содержание управляющего воздействия, а также выбор методов управления. В сфере создания культурных ценностей государство исходит из свободы и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности. Органы государства не вмешиваются в творческую деятельность граждан и организаций культуры "за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и дестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой или иной исключительности или нетерпимости, порнографии"(ст.31 Основ). Основанные на саморегулировании творческие процессы в минимальной степени нуждаются в государственном управлении. Государство подключается к такого рода отношениям в целях обеспечения прав и свобод всех субъектов культурной деятельности либо в тех случаях, когда занятие соответствующей деятельностью представляет угрозу для свободы и безопасности других лиц или

их общностей. Что касается таких видов культурной деятельности, как сохранение и распространение культурных ценностей, то государственное управление в этих сферах характеризуется большим объемом и интенсивностью. Так, необходимость сохранения культурного наследия народов РФ требует установления особого административно-правового режима для соответствующих объектов культуры, что может быть связано с ограничением прав граждан и других лиц. Закон РФ о вывозе и ввозе культурных ценностей устанавливает перечень предметов, не подлежащих вывозу из РФ, определяет особый порядок вывоза и ввоза культурных ценностей, на которые указанный запрет не распространяется. Таким образом, в зависимости от особенностей культурной деятельности управляющее воздействие в области культуры может приобретать характер регулирования или непосредственного управления, что предполагает использование соответствующих методов управления.

В административно-правовой литературе высказывается справедливая мысль о необходимости двойственного понимания категории "метод". Выделяют методы административно-правового регулирования общественных отношений и методы управления (См.:Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право. М.,1995. Ч.I.С.204). Методы административно-правового регулирования характеризуют систему средств или способов правового воздействия на управленческие отношения, возникающие в сфере реализации исполнительной власти. Содержание метода правового регулирования представляет собой определенное сочетание способов правового регулирования – дозволения, предписания и запрета.(См.:Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.,1976.С.III). В зависимости от места и роли дозволения в правовом воздействии выделяют два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный, иначе методы субординации и координации. Преимущественное значение в административно-правовом регулировании имеет императивный метод, жестко диктующий определенный вариант поведения. В области управления культурой императивный метод соотносится с такими видами культурной деятельности, которые могут быть подвергнуты жесткому регулированию и нуждаются в этом. Охрана памятников истории и культуры, установление особого правового режима для ряда объектов культуры требует прежде всего использования таких способов правового регулирования, как запреты и предписания. Например, в соответствии с Федеральным законом о библиотечном деле ликвидация библиотек, фонды которых зарегистрированы в качестве памятников истории и культуры, может производиться собственником библиотек только с разрешения специально уполномоченного госу-

дарственного органа. Творческая культурная деятельность не может быть предметом жесткого правового регулирования. В данном случае право устанавливает системы юридических гарантий свободы творческой деятельности и мер стимулирующего характера. Тем самым определяющее значение в регулировании подобного рода отношений имеет метод координации.

Методы административно-правового регулирования и методы управления представляют собой тесно взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Регулирующее воздействие правовых методов может и не быть связанным с деятельностью органов управления. Например, нарушение запретов, устанавливаемых законодательством о культуре, может служить основанием применения мер административного принуждения. Но если соответствующие запреты не нарушаются, право реализуется в форме соблюдения без подключения соответствующего органа исполнительной власти. Если правовые методы характеризуют способы воздействия административного права на общественные отношения, то методы управления отвечают на вопрос о том, каковы приемы и способы управленческой деятельности органов исполнительной власти. Методы административного права и методы управления тесно взаимосвязаны между собой. Способы правового регулирования находят свое выражение в методах государственного управления. Властная по своей природе государственно-управленческая деятельность опирается на средства как прямого, так и косвенного характера. Для метода прямого управляющего воздействия решающее значение имеет властное предписание, не предполагающее свободы в выборе варианта поведения объектом управления. Использование прямого метода в области культуры связано не только с особенностями содержания культурной деятельности, но и с организационной подчиненностью объекта культуры, формой его собственности. Органы управления в области культуры обладают наибольшим объемом властных полномочий в отношении объектов, находящихся в их подчинении. Регулятивные особенности косвенного метода управления проявляются в том, что желаемый результат достигается с помощью средств стимулирующего характера. В основном это меры экономического свойства. Органы государства должны поощрять через налоговую и ценовую политику деятельность граждан по приобретению детей к творчеству и культурному развитию; стимулировать посредством налоговых льгот, кредитов и другими способами создание и деятельность государственных и негосударственных организаций культуры; осуществлять бюджетное финансирование, осуществлять свой протекционизм по отношению к наименее защищенным слоям населения и др. (ст. 30 Основ законодательства РФ о культуре).

Т.о., методы прямого и косвенного управления в области культуры имеют правовой характер, преимущественное их использование связано как с особенностями содержания культурной деятельности, так и с организационной подчиненностью объектов культуры.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ КООРДИНАЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ АДМИНИСТРАЦИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Г.В.Шилин

Образование – это сфера человеческой деятельности, обеспечивающая плавную и незаметную смену поколений, при которой не происходит потери накопленных знаний и умений. Этим определяется необходимость обязательного присутствия государства в этой сфере, его властного воздействия на нее, обеспечения единства действий государственных органов.

Федеральным органом управления образованием является Минобразование России, которому также поручено координировать в сфере образования деятельность иных федеральных органов исполнительной власти (п.1 Положение о МОПО РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 05.04.97г. № 395). Минобразование РФ обязано действовать во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 названного Положения).

Возложение на Минобразование России координации деятельности в сфере образования только федеральных органов исполнительной власти подтверждает, что не только этот государственный орган обладает координационными полномочиями в этой сфере.

Правовая основа координационных полномочий администраций административно-территориальных субъектов Российской Федерации заложена в Конституции России и в специальных федеральных законах, регулирующих отношения в области образования. На сегодняшний день действуют федеральные законы "Об образовании" (в ред. федерального закона от 13.01.96г. № 12 – ФЗ), "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (от 22.08.96г. № 125 – ФЗ).

Конституция России относит общие вопросы образования к совместному ведению России и субъектов Федерации (п. е) ч.1 ст.72 Конституции РФ), к предметам ведения Российской Федерации вопросы образования не отнесены. Также закреплена полнота государственной власти субъектов Федерации по вопросам, не отнесенным к предметам ведения России, к предметам совместного ведения России и субъектов Федерации (ст.73 Конституции РФ).

ФЗ "Об образовании" перечисляет относящиеся к ведению субъектов Федерации вопросы и, тем самым, закрепляет за ними исчерпывающую компетенцию в области образования (ст. 29) и допускает ее изменение только законом (п.1 ст.30).

ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" устанавливает компетенцию субъектов Федерации по остаточному

принципу. Статья 24 закрепляет компетенцию России, а статья 25 по общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования дублирует конституционную норму о полноте государственной власти субъектов Федерации вне компетенции России в указанной области.

Формулировка ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", учитывая более позднее принятие этого закона относительно к ФЗ "Об образовании", производит изменение исчерпывающей компетенции администрации субъекта Федерации применительно к области высшего и послевузовского образования по сравнению с общей компетенцией субъектов Федерации в области образования в целом.

Указанные федеральные законы не устанавливают для администрации субъекта Федерации функции координации чьей-либо деятельности в области образования. Но это не означает невозможности для администрации субъекта Федерации осуществлять координацию. Координационные полномочия администрации вытекают из ее статуса органа исполнительной власти субъекта Федерации. Она осуществляет государственное управление по вопросам, относящимся к сфере совместного ведения России и субъектов Федерации в соответствии с проведенным разграничением компетенции. При осуществлении государственного управления происходит реализация его функций, к числу которых относится и координация. Это означает возможность администрации субъекта Федерации объединять усилия подчиненных ей государственных органов при исполнении возложенных на нее в области образования функций.

К подчиненным администрации субъекта Федерации государственным органам, исполняющим возложенные на нее в области образования функции, следует относить создаваемые в субъекте Федерации органы управления образованием. На сегодняшний день органы управления образованием издаются на основе принципа их специализации в зависимости от особенностей управляемого объекта. Определяющая из них – уровень образования, услуги по получению которого предоставляются образовательными учреждениями. По этому признаку органы управления образованием делятся на органы управления общим образованием ("народное образование"), средним профессиональным образованием, высшим и послевузовским профессиональным образованием.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Э.Г.Илиопуло

Формирование рынка труда в России связано с одной из актуальных проблем, требующих нового осмысления, проблемой реформирования высшего образования.

Высшая школа сложилась как единая плановая система образования. Механизм ее функционирования базировался на монополии государственной собственности, единстве всего образовательного пространства СССР, плановом на основе госзаказа удовлетворении потребности народного хозяйства в кадрах, распределяемых после окончания вузов на предприятия, в учреждения, организации.

Проведение экономических, социальных и правовых реформ, создание многоукладной экономики, вхождение России в мировую систему образования привели к отказу от административных методов руководства высшим образованием.

В современный период идет процесс разгосударствления образования как одного из видов административно-правовой деятельности, направленной на реализацию, прежде всего, интересов государства, и преобразования его в социальный институт, который должен быть построен на принципах демократизации, открытости, гуманизации, дифференциации и непрерывности образования, его многоукладности. В новейшем законодательстве об образовании в России в основном эти принципы находят отражение в сущности правовых норм. Идет раскрепощение высшей школы и включение в общественные отношения субъектов главного ее резерва - свободы. Учитывая такую направленность реформы, ее специфику, характер и содержание складывающихся отношений, требующих своего метода правового регулирования, своевременным в правовой реформе, предусматривающей интересы личности, общества и государства, является развитие правовой основы образования, создание и развитие самостоятельной отрасли - образовательного права, проведение кодификации образовательного законодательства и принятие образовательного кодекса РФ. Несмотря на имеющиеся успехи в сфере правового реформирования образования на практике возникли серьезные трудности. В условиях многоукладной экономики одним из актуальных вопросов выступает обеспечение финансирования вузов. Государство, в настоящее время является собственником только определенной части средств России, поэтому оно не имеет возможности, как показывает практика, содержать все государственные вузы. Идет прогрессирующее снижение уровня государственного финансирования образования; ухудшается их материально-техническая база, имеет место стойкая неспособность оплаты коммунальных услуг; снижение уровня жизни преподавателей из-за

низкой оплаты труда и постоянных недоплат из бюджета; идет процесс постепенного сокращения штатов, структурных подразделений.

Одновременно происходящие изменения в экономической и социальной сферах включают вузы в новые отношения и требуют их адекватных структурных преобразований, в том числе, организации системы подготовки специалистов для нужд рыночной экономики, освоения нового механизма хозяйствования, включающего прямые связи с потребителем, маркетинг образовательных услуг, получение образования за счет иных средств (внебюджетных).

В этих условиях во взаимоотношениях заинтересованных субъектов с госвузами все шире применяется договорная форма. Такие отношения складываются с субъектами федерации, органами муниципального самоуправления, работодателями, гражданами. Следовательно, госвузы постепенно приобретают иные источники финансирования из средств бюджетов субъектов федерации, муниципальных органов самоуправления, работодателей, отдельных граждан, спонсоров.

В таких условиях провозглашенное в Конституции право граждан на всеобщее бесплатное вузовское образование не имеет под собой реальной почвы. Оно невозможно. Государство может платить по госзаказу (целевым контрактам) только за подготовку специалистов для бюджетной сферы и выделить определенные средства на обучение детей из малообеспеченных и многодетных семей.

Полагаем, что потребность в кадрах специалистов в организациях иных форм собственности – проблема работодателей, которые на договорной основе с гражданами и вузами решают вопрос профессионального обучения, либо при наличии средств у гражданина, который с учетом своих интересов и способностей выбирает себе сферу занятости и специальность и заключает контракт на обучение с вузом.

Таким образом, договорное регулирование складывающихся отношений по профобучению: 1) дает возможность субъектам вырабатывать стратегию более гибкого реагирования на социально-экономические потребности в виде формирования рынка, оказания образовательных услуг, рынка труда специалистов; 2) предоставляет право вузам самостоятельно определять объем ежегодного набора, соблюдая приоритет госзаказа, исходя из своих материально-технических возможностей; 3) увеличивать фонд оплаты труда (государство как гарант должно предусмотреть в законодательстве механизм отчислений из внебюджетных средств, ниже которых не должно опускаться образовательное учреждение, включая часть внебюджетных средств в ФОП; 4) в договорном порядке определять размер ставки преподавателю при заключении контракта, принимая размер оплаты труда по размеру ЕТС за минимальный; 5) утверждать на собрании работников организации положение об организации оплаты труда ППС вуза; 6) принимать на собрании студентов и утверждать на совете вуза правила внутреннего распорядка.

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ В РФ

А.В.Илюшин

Пользование богатствами недр является одной из первооснов существования человечества. Без использования полезных ископаемых невозможно существование и развитие энергетики, строительства, металлургии, а также других отраслей промышленности. При этом нельзя забывать, что полезные ископаемые в отличие от других природных ресурсов - невозобновляемы, а запасы их неограничены. Поэтому нельзя допустить, чтобы бесценный дар природы, каким являются недра земли, содержащие полезные ископаемые, использовались нерационально, а зачастую по-варварски хищнически.

Важная роль в охране недр от нерационального использования отводится мерам юридической ответственности, в частности административной.

В соответствии со ст.ст. 72, 76 Конституции РФ административное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, поэтому действует принцип, по которому на основе и в соответствии с федеральными законами, регулирующими основные вопросы данной сферы, принимаются и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, направленные на детальное правовое регулирование указанных вопросов, с учетом местных особенностей. Таким образом, законодательную основу административной ответственности в области использования и охраны недр на сегодняшний день составляют: Конституция РФ, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (далее - КоАП РСФСР), Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах», законодательство о континентальном шельфе, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Однако, к сожалению, за прошедшие четыре года с момента принятия Конституции РФ только небольшое количество субъектов РФ воспользовались своим правом на законодотворчество в указанных сферах. Кроме того, до сих пор законодательно еще не разрешен вопрос о компетенции органов государственной власти субъектов РФ в области установления и реализации ответственности за административные правонарушения, в том числе в сфере использования и охраны недр.

Переходя к вопросу о понятии административного правонарушения в области использования и охраны недр, считаю возможным его определить как виновное, противоправное деяние, в форме действия или бездействия, посягающее на установленный в РФ порядок управления, использования и охраны недр и причиняющее вред государству, пользователям недр, окружающей природной среде, здоровью граждан либо создающее реальную угрозу причинения такого вреда, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Что касается классификации административных правонарушений в сфере недропользования. На мой взгляд, вполне логично было бы провести

классификацию указанных нарушений, руководствуясь непосредственным объектом правонарушений, то есть теми общественными отношениями, которым непосредственно причиняется вред в результате противоправного деяния.

Таким образом, все правонарушения, связанные с использованием и охраной недр, можно подразделить на несколько, а именно пять, групп.

Во-первых, правонарушения, состоящие в незаконном использовании и распоряжении недрами. Объектом правонарушений данной группы являются отношения владения, пользования, а также собственности на недра.

Во-вторых, правонарушения, состоящие в несоблюдении пользователями недр, а также иными лицами требований по охране и использованию недр, приводящие к потерям экономического характера. В данном случае объектом правонарушений являются отношения по использованию и охране недр, а также залегающих в них полезных ископаемых, носящие экономический характер.

В-третьих, деяния, заключающиеся в нарушении правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр. Непосредственным объектом правонарушений данной группы всегда являются отношения в сфере проведения работ по геологическому изучению недр.

В-четвертых, деяния, посягающие в процессе пользования недрами на установленный в РФ экологический правопорядок, здоровье и экологическую безопасность населения, причиняющие вред окружающей природной среде или содержащие реальную угрозу причинения такого вреда. Объектом посягательства в данном случае выступают отношения по охране окружающей природной среды от вредного воздействия на нее человеческой деятельности, в том числе, и при проведении работ, связанных с эксплуатацией недр.

В-пятых, правонарушения, заключающиеся в несоблюдении предприятиями и их должностными лицами требований закона, а также стандартов, норм и правил по охране труда и технике безопасности при проведении работ, связанных с использованием недрами. В результате чего ставятся под угрозу жизнь и здоровье работников предприятия, а также окружающего населения, которые и являются в данном случае объектом правонарушения.

Приступая к освещению вопроса о субъектах административной ответственности в области использования и охраны недр, необходимо заметить, что в настоящее время законодательство об административной ответственности разделено на две ветви, распространяющиеся на: а) физических лиц - граждан, должностных лиц и б) коллективные образования - предприятия, учреждения, организации, что является, на мой взгляд, серьезным недостатком, создающим дополнительные трудности в процессе надзора и контроля за рациональным использованием и охраной недр.

В частности, в соответствии со ст. 49 Закона РФ «О недрах» лица, виновные в нарушениях требований указанного закона, несут административную ответственность в соответствии с законодательством РФ, то есть в соответствии с КоАП РСФСР и специальными законами, и законодательством субъектов РФ. В связи с этим возникает ряд проблем: во-первых, субъектом административной ответственности в соответствии с КоАП РСФСР являются только физические

лица - граждане и должностные лица; коллективные образования, в части действия Кодекса, субъектами административной ответственности не являются; во-вторых, отсутствует специальное законодательство об административной ответственности предприятий, учреждений и организаций в области использования и охраны недр, за исключением Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», устанавливающего административную ответственность юридических лиц за нарушение природоохранного законодательства, в том числе в части охраны недр и иных объектов окружающей природной среды в процессе использования недр; в-третьих, практически отсутствует региональное законодательство субъектов РФ о недрах и об охране окружающей природной среды.

Таким образом, на сегодняшний день за нарушение требований законодательства об охране и использовании недр граждане и должностные лица несут административную ответственность в соответствии с КоАП РСФСР и специальными законами, а юридические лица - только в соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Подводя итоги всему вышесказанному, хотелось бы обратить внимание на то, что законодательство об административной ответственности в области недропользования нуждается в дальнейшем развитии, совершенствовании, устранении пробелов и противоречий, с тем чтобы богатства, которыми обладают недра государства Российского, добывались и использовались рационально, бережно, без нанесения вреда окружающей природной среде и здоровью граждан.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННУЮ ПЕРЕДАЧУ ЗАПРЕЩЕННЫХ ПРЕДМЕТОВ ЛИЦАМ, СОДЕРЖАЩИМСЯ В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И МЕСТАХ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ

Е.А.Зерняева

Ст. 168 КоАП РСФСР была введена в действие Федеральным Законом РФ от 05.06.96 г. и является новой для административного законодательства РФ.

Несмотря на кажущуюся "простоту" состава правонарушения, предусмотренного ст. 168 КоАП, при применении последней сотрудниками ОВД возникает множество проблем. Указанное обстоятельство обуславливает интерес к исследованию данной нормы с позиций как административного, так и уголовно-исполнительного права.

Попробую кратко сформулировать наиболее проблемные моменты с точки зрения теории и практической реализации установлений, содержащихся в ст. 168 Коап.

1. Проводимые Новосибирской спецпрокуратурой проверки состояния законности при исполнении требований ст. 168 КоАП свидетельствуют о необходимости определения действий, образующих объективную сторону состава и перечня предметов, запрещенных к хранению и использованию.

Рассматриваемая нами статья устанавливает ответственность за скрытую от досмотра передачу или попытку передачи запрещенных к использованию осужденными предметов.

Указанные действия могут быть совершены во время свидания, путем скрытого проноса (провоза) запрещенных предметов в жилище или производственную зону, их переброса через ограждение на территорию ИУ или места содержания под стражей, передачи через осужденных, пользующихся правом передвижения без конвоя и т.д.

В соответствии с п.6 ст.82 УИК РФ, Перечнем вещей, изделий, веществ, документов и продуктов питания, запрещенных к продаже и использованию осужденными к лишению свободы (приложение N 1 к ПВР ИУ, утвержденное Приказом МВД РФ 30.05.97 г. N 330), указанной категории лиц запрещено передавать: предметы, изделия и вещества, изъятые из гражданского оборота, деньги, ценные вещи, игральные карты, пиво, духи и т.д.

2. Субъектом правонарушения по ст.168 КоАП могут быть вменяемые лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста, – родственники и иные лица, прибывшие, например, на свидание с осужденным. Сотрудники исправительных учреждений из числа лиц рядового и начальствующего состава за незаконную передачу предметов осужден-

ным несут ответственность по дисциплинарным уставам.

3. Основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст.168, является протокол, который в соответствии с требованиями ст.234 КоАП составляется уполномоченным на то должностным лицом.

Согласно ст.199 КоАП дела данной категории рассматривают административные комиссии при районных администрациях. Таким образом, определить категорию должностных лиц, имеющих право на составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст.168 КоАП, исходя из содержания ст.ст. 203-224 КоАП, как это предлагается некоторыми учеными-теоретиками в области административного права, представляется невозможным.

Не восполнен пробел федерального законодательства в правовом закреплении полномочий по указанному вопросу и нормативным актом субъекта РФ, в данном случае Новосибирской области.

В силу указанных обстоятельств на практике при установлении признаков рассматриваемого правонарушения любой представитель администрации исправительного учреждения, непосредственно на момент совершения административнонаказуемого деяния выполняющий обязанности, например, по приему передач, составляет протокол либо передает материал для его оформления дежурному помощнику начальника колонии (ДПНК).

На мой взгляд, наиболее правильным решением этой проблемы было бы закрепление в действующем административном законодательстве правомочий по составлению протокола именно ДПНК.

Существуют и другие проблемы при применении ст. 168 КоАП РСФСР, которые, безусловно, заслуживают дальнейшего исследования и закрепления.

ОРГАНИЗАЦИЯ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА В РОССИИ (ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

С.В.Азарова

Научный и практический интерес к изучению роли и функций таможенных органов, их места в государственном устройстве в настоящее время, когда Россия формирует рыночные отношения, бесспорно возрастает. Таможенное дело - это регулятор внешнеэкономических связей, стабилизации финансов. Огромна роль таможенной службы России в защите экономического суверенитета, прав граждан.

Таможенное дело в России существует уже 1000 лет. Об этом свидетельствуют многочисленные исторические факты. Правда, в самом начале таможенное дело отличал преимущественно частно-правовой характер, осуществлялось оно эпизодически. Внешняя торговля в Древней Руси сводилась к вывозу дани и находилась в исключительном ведении киевского князя и его приближенных. Так считали В.О.Ключевский, Г.В.Плеханов, И.М.Кулишер.

Интересно происхождение понятий, связанных с таможенной. Глагол "тамжить" произошел от тюркского слова "тамга". Тамжить - значит взysкивать пошлину (тамгу) или ставить печать (пятно). Государственная пошлина, которая взималась в Киевской Руси с торговли, за аренду торговых площадей, за провоз товаров через внешние и внутренние заставы, называлась "мыт". Служилый человек, взимающий сбор, - это мытник (пятенщик) или таможенник, т.к. место на ярмарке, рынке, где тамжили товар, и называли таможней.

Происхождение термина "тариф" уходит корнями в III век до н.э. в городе Тарифа, на юге Испании (Андалусия), была впервые составлена таблица, в которую вносились название товара, его меры измерения и величина пошлины (сбора) за его провоз через Гибралтар. Эта таблица и получила название тариф. Тарифы могли увеличиваться или уменьшаться ежегодно, что зависело от конъюнктуры. Таможенный тариф стал важным инструментом пополнения казны. Однако увеличение таможенных пошлин способствует появлению альтернативного явления - контрабанды. В результате государство недополучает возможных денежных средств. Так было в Карфагене, Древней Греции, Месопотамии.

Торговые отношения Киевской Руси и Византии формировались под влиянием военно-политических обстоятельств. Греки стремились заменить насилие мирным обменом. Сохранились некоторые договоры, например, договор киевского князя Олега с императорами Византии Львом и Александром 907г.: "Да творят куплю, якоже им надобе, не платяче мыта ни в чем же". В основном торговали славяне, вывозя хлеб, медь,

воск и т.д., а не наоборот. Об этом свидетельствует даже название торгового пути "Из варяг в греки".

С распадом Киевской Руси таможенное дело в большей степени стало определяться внутренними экономическими интересами. Особыми "таможенными грамотами" великих московских князей и царей устанавливались таможенные платежи, способы взимания, штрафные санкции за уклонение от их уплаты и т.д. О таможенном же законодательстве речь можно вести со времен Ярослава Мудрого, "Русской правды".

Во времена удельничества пошлины были 4 типов: торговые (явка - за предъявленный товар в таможене; замыт - сбор с цены товара; головщина - при продаже в рабство); проезжие (мыто сухое и мыто водяное с судна, воза или саней; подужное - с количества телег в обозе купца); за обслуживание (амбарное - за наем амбара; гостинное; полавочное); штрафные (промыта - за уклонение от уплаты мыта и т.д.). Всего взималось до 40 пошлин различного рода и наименования.

Единая "рублевая пошлина" была введена Торговым уставом 1653г. На основе названного Устава была принята Уставная грамота 1654 г. Изменения вызваны были нараставшей самодержавно-бюрократической тенденцией. Отменялась откупная система взимания таможенных сборов. Значительно были урезаны привилегии иностранных купцов. Еще Соборным Уложением 1649г. им запрещалось торговать внутри Московского государства где бы то ни было, кроме Архангельска.

Роль первого таможенного тарифа или первого таможенного Устава России дореволюционные авторы отводили такому законодательному акту, как Новоторговый Устав 1667г. В него вошли статьи о видах и размерах внешних и внутренних таможенных сборов, об устройстве таможен, таможенных формальностях и т.д.

Процесс становления таможенного дела в России на различных этапах истории был длительным и сложным.

К сожалению, после 1917г. фундаментальное изучение истории таможенного дела в стране фактически прекратилось. Но на сегодняшний день есть уже интереснейшие труды члена-корреспондента МСА, доктора исторических наук, профессора Кисловского Ю.Г., кандидата исторических наук Аграшенкова А.В. Большой вклад сделан Санкт-Петербургским филиалом Российской таможенной академии.

ОСОБЕННОСТИ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РФ

А. В. Баранов

21 июня 1997 г. был принят и с 1 сентября 1997 г. вступил в действие Федеративный закон РФ "О службе в таможенных органах РФ". Данный закон представляет собой единый систематизированный нормативно-правовой акт, сосредоточивающий в себе все основные положения, регулирующие наиболее существенные вопросы прохождения службы в таможенных органах. Принятие этого закона, несомненно, является важнейшим шагом в развитии как законодательства о таможенной службе, так и института государственной службы в целом, так как отменяет и прекращает действие разрозненных и зачастую противоречивых актов, регламентировавших ключевые моменты таможенно-служебных отношений, таких как Указ Президента РФ от 24 сентября 1992 г. "Об утверждении Положения о порядке присвоения персональных званий должностным лицам таможенных органов и организаций таможенной службы РФ", Постановление Правительства РФ "О неотложных мерах по усилению таможенного контроля на государственной границе РФ" от 24 мая 1993 г., "Положение о порядке аттестации должностных лиц таможенных органов", утвержденное приказом ГТК от 16 марта 1992 г. и некоторые другие. Закон достаточно подробно регулирует вопросы поступления на службу в таможенные органы, прохождения службы и прекращения служебных отношений, порядок присвоения специальных званий, а также вопросы социально-бытового обеспечения и социальной защищенности таможенных служащих. К сожалению, "Закон о службе в таможенных органах РФ" не имеет прямого действия и, как отмечается в письме ГТК от 29 сентября 1997 г., для его успешной реализации необходимо принятие более шестидесяти подзаконных нормативных актов различного уровня, без наличия которых "...Закон не сможет работать в полную силу"¹. В настоящее время принято лишь семь таких актов, например приказ ГТК от 28 ноября 1997 г. № 707 "О порядке и условиях проведения конкурса на замещение должностей в таможенных органах РФ, занимаемых на конкурсной основе".

В соответствии со ст. 1 рассматриваемого Закона служба в таможенных органах представляет собой особый вид государственной службы граждан РФ и, следовательно, на таможенных служащих распространяются все положения федерального законодательства о государственной службе. Но в то же время служба в таможенных органах имеет свою специфику, что обусловливается, с одной стороны, включением таможенных органов в систему правоохранительных органов, а, с другой стороны, самой сферой деятельности этих органов, призванных в первую очередь обеспечивать

¹ Письмо ГТК от 29 сентября 1997 г. № 10-12/18637

экономическую безопасность Российского государства. Усиление именно правоохранительного характера таможенных органов нашло свое отражение в установлении новой системы специальных званий служащих. В отличие от упоминавшегося выше Указа Президента от 24 сентября 1992 г. ст. 5 Закона закрепляет воинские специальные звания должностных лиц таможенных органов. Вводится тринадцать специальных званий, соответствующих четырем группам таможенных должностей. Но такая замена персональных званий специальными представляется не вполне обоснованной:

- во-первых, не учитываются исторические традиции таможенной службы России (служба в таможенных органах носила характер воинской лишь с 1827 г. по 1904 г.);

- во-вторых, кажется не совсем логичным закрепление в системе специальных званий соединения "воинских" и "гражданских" званий: двенадцать званий являются воинскими (начиная с прапорщика таможенной службы и заканчивая генерал-полковником таможенной службы), а тринадцатое высшее звание - действительный государственный советник таможенной службы - механически перенесено из Указа Президента, является "гражданским" и как бы выпадает из общей системы.

В инструктивном письме, изданном ГТК и разъясняющем порядок вводимого в действие рассматриваемого Закона, говорится, что "Федеральный закон не предусматривает автоматического приравнивания действующих персональных званий к специальным званиям, предусмотренным ст. 5..."². Установлены два критерия, которые будут учитываться при переходе на новые звания:

- 1) имеющееся звание, включая срок службы в этом звании;
- 2) занимаемая сотрудником таможенного органа должность.

Закон достаточно полно и четко регламентирует вопросы поступления на службу в таможенные органы, в том числе и условия поступления на службу и правовые ограничения в приеме и прохождении службы. Недостатком Закона является практически полная идентичность правоограничений при прохождении службы в таможенных органах (п. 2 ст. 7 Закона) и общих правоограничений государственных служащих, закрепленных в ст. 11 "Федерального закона об основах государственной службы РФ", за одним исключением. В "Законе о службе в таможенных органах" ничего не говорится о запрете для таможенных служащих на участие в забастовках (п. 11 ст. 11 "Закона об основах государственной службы РФ"). Представляется, что более эффективным было бы не перечисление общих правовых ограничений, а закрепление ограничений, связанных и обусловливаемых спецификой таможенной службы.

По-новому, в сравнении с Таможенным кодексом РФ, решается вопрос об испытательном сроке. Если Таможенный кодекс РФ устанавливал испытательный срок до одного года (п. 2 ст. 420 ТК РФ), то Закон гово-

² Письмо ГТК от 12 сентября 1997 г. № 10-12/17666

рит об испытании сроком до шести месяцев. При этом срок испытания зависит от уровня профессиональной подготовки, а также группы и характера должности, на занятие которой претендует гражданин при поступлении на службу в таможенные органы. При этом для лиц, окончивших образовательные учреждения ГТК РФ, а также для граждан, поступающих на службу в таможенные органы на конкурсной основе, испытание вообще не устанавливается.

Ст. ст. 16, 17 Закона закрепляют соответственно права и обязанности сотрудника таможенного органа. И снова следует отметить почти полное их совпадение с положениями, содержащимися в нормах ст. ст. 9 и 10 "Закона об основах государственной службы". Исключение составляет п. 13 ст. 16 Закона, предоставляющий сотруднику таможенного органа право на применение физической силы, специальных средств, а также боевого ручного и холодного оружия в порядке и случаях, предусмотренных гл. 61 ТК РФ. И, как представляется, законодатель должен был пойти по этому пути, закрепляя, именно специальные права и обязанности таможенных служащих, обусловленные особенностями правового регулирования в сфере таможенного дела.

Таможенное законодательство предусматривает три способа замещения должностей в таможенных органах: назначение, конкурс, контракт. "Закон о службе в таможенных органах" достаточно детально регламентирует порядок замещения должностей посредством этих способов (соответственно ст. ст. 18, 11, 10 Закона). Кроме того, в целях реализации Закона Приказом ГТК РФ от 28 ноября 1997 г. утверждено Положение "О порядке и условиях проведения конкурса на замещение в таможенных органах РФ, занимаемых на конкурсной основе" с приложением перечня таких должностей. Необходимо отметить, что Положение предусматривает два основных условия для проведения конкурса:

- 1) наличие вакантной должности;
- 2) отсутствие резерва для замещения этой должности.

Второе условие можно оценивать двояко: с одной стороны, наличие резерва позволяет отобрать более квалифицированных сотрудников, а, с другой стороны, может привести к нарушению конституционного принципа свободного и равного доступа граждан РФ к государственной, в частности, таможенной, службе.

Закон очень детально регламентирует вопросы материального обеспечения и социальной защищенности сотрудников таможенных органов, включая денежное, вещевое довольствие, страховые гарантии, материальные компенсации, медицинское и санаторно-курортное обслуживание. В том числе, и это в настоящее время немаловажно, ст. 52 Закона устанавливает, что погребение таможенных служащих, погибших в связи с исполнением должностных обязанностей или умерших после окончания таможенной службы вследствие вреда, причиненного здоровью в период исполнения служебных (должностных) обязанностей, осуществляется в порядке, установленном Российским законодательством для военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел.

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ СПОСОБОВ УКЛОНЕНИИ ОТ УПЛАТЫ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Е.А. Жегалов

Способ этого вида преступлений отличается тем, что всегда связан с действиями по сокрытию преступления как такового. Элемент сокрытия преступления предшествует по времени и замыслу самому преступлению (приискание поддельных документов, штампов, печатей, совершение притворной сделки, изготовление фиктивных договоров, контрактов и т.д.). Объективно уклонение состоит из собственно непоступления средств в бюджет и способа скрыть этот факт, выражающегося как в действии, так и в бездействии. Способ заключается в уклонении от нормального, законного порядка прохождения товаром установленных государством этапов (стадий) движения товаров между внешним и внутренним рынком путем различного сочетания знаниевых, навыковых и орудийно-инструментальных приемов, целью которых является сокрытие факта неуплаты причитающихся сумм.

Основными стадиями движения товаров применительно к классическому примеру ввоза являются: а) пересечение таможенной границы; б) доставка товара; в) таможенное оформление; г) получение товара в транспортной организации, со склада временного хранения, регистрация товара в государственных органах, если это требуется по закону (автомобили в ГАИ и т.д.); д) обращение товара внутри страны. Первичным основанием для обращения и бухгалтерского учета являются документы, полученные или заверенные на предыдущих стадиях.

Классифицируя способ по признаку применяемого приема, следует выделить такую систему. 1. Действия, направленные на возврат уплаченных таможенных платежей без надлежащих оснований. 2. Искжение или фальсификация данных о поступлении самих платежей или их размере. 3. Способы, связанные с нарушением условий предоставленных при таможенном оформлении льгот или требований таможенного режима. 4. Способы представления недостоверных данных, послуживших основанием для начисления таможенных платежей: о стране происхождения товара; о таможенном наименовании товара (неправильная классификация его в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности); о статусе лиц, переместивших товар через границу (как правило, для получения льгот); о количестве и качестве товара, его таможенной стоимости. 5. Недоставление товара с последующим недеklarированием. 6. Представление одного товара под видом другого. 7. Сокрытие

товара от таможенного контроля. 8. Перемещение товара помимо таможенного контроля с последующим недекларированием и неуплатой таможенных платежей.

Особенностью является то, что деяния, направленные на уклонение от уплаты таможенных платежей, т.е. имеющие именно эту цель, как правило, при корыстном мотиве (с выгодой продать) можно квалифицировать по-разному в зависимости от того, на какой стадии движения товара они будут обнаружены и процессуально закреплены правоохранительными органами. Это может быть контрабанда (ст.188 УК РФ), уклонение от уплаты таможенных платежей (ст.194 УК РФ), подделка официального документа (ст.327 УК РФ), одно из нарушений таможенных правил (ст.ст.249 – 288 ТК РФ), а также идеальная или реальная совокупность перечисленных преступлений в различных сочетаниях. Хочется подчеркнуть, что с реализацией корыстных, преступных, целей по несправедливому получению неконтролируемой сверхприбыли государство боролось во все времена. Смысл указанных преступлений состоит именно в получении сверхприбыли. Опасность этой цели была очевидна всегда, хотя деяния, направленные на ее реализацию, квалифицировались по-разному.¹

Назрела необходимость совершенствования уголовного законодательства в таможенной сфере. Все налоговые и таможенные преступления должны быть отнесены к категории тяжких, а штрафные санкции в Уголовном кодексе РФ за уклонение от уплаты таможенных платежей, контрабанду, другие преступления в таможенном деле должны быть одинаковы с санкциями за нарушения таможенных правил по Таможенному конкурсу РФ. В уголовном кодексе должна быть восстановлена конфискация предметов контрабанды и товаров, за которые произошло уклонение от уплаты таможенных платежей. Штрафные санкции в УК РФ должны быть, как и в ТК РФ, установлены в процентном отношении к стоимости товаров, транспортных средств или размеру неуплаченных таможенных платежей. Аналогичные санкции должны быть предусмотрены за другие налоговые преступления.

1. Колосова В.И. Ответственность за контрабанду. Борьба аппаратов БХСС со спекуляцией контрабандными товарами. Горький, 1987.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ДОГОВОР КАК ОБЪЕКТ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СТРАНАХ СНГ И БАЛТИИ

М.А. Митюков

1. К объектам конституционного правосудия в большинстве стран СНГ и Балтии относятся международные договоры. Исключение составляет Кыргызстан, но и там международный договор, на наш взгляд, может быть проверен "косвенно" через оценку конституционного акта о ратификации либо об утверждении иным образом договора в случае, когда им явно нарушены положения Конституции. Иной, более широкий, подход к проверке конституционности этого акта повлек бы игнорирование Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., являющейся составной частью правовой системы названных постсоветских государств.

В большинстве стран СНГ и Балтии международные договоры могут стать предметом рассмотрения в конституционном суде вне зависимости от различий по субъектам их заключения, видам и наименованиям и способу утверждения. В Азербайджанской Республике могут проверяться на соответствие Конституции межгосударственные договоры, а на соответствие Конституции и законам - межправительственные договоры. Очевидно, что здесь вне сферы конституционного контроля - договоры межведомственного характера. В Армении и Казахстане проверяется конституционность договоров, подлежащих ратификации.

В Азербайджане, Армении, Казахстане, России, Таджикистане и Эстонии проверка конституционности международных договоров носит ярко выраженный предварительный контроль. В Азербайджане, России, Таджикистане и Эстонии он распространяется на не вступившие в силу, а в Армении и Казахстане - на нератифицированные международные договоры. Причем в Армении предварительный контроль международных договоров до ратификации является обязательным (статьи 56, 110 и 115 пункт 5 Конституции РА). Национальное Собрание Армении ратифицирует международный договор, если по решению Конституционного Суда он или зафиксированные в нем обязательства не противоречат Конституции.

В Грузии, Литве, на Украине допускается как предварительный, так и последующий конституционный контроль международных договоров. В соответствии со ст. 38 Закона Грузии от 31 января 1996 г. "О Конституционном Суде Грузии" конституционные иски о соответствии международных договоров, соглашений или их отдельных частей,

которые подлежат ратификации, возможны до их ратификации. Подобные же иски в отношении действующих международных договоров допускаются лишь после отказа Парламентом в их денонсации или отмене, а также через 30 дней после постановки в Парламенте вопроса об этом, если он не был рассмотрен. Устанавливался названным законом и временный порядок проверки конституционности договоров, ратифицированных до признания полномочий Конституционного Суда. Ст. 73 Закона Литовской Республики "О Конституционном Суде" предусматривает возможность обращения с просьбой о предоставлении заключения относительно международного договора и до его ратификации Сеймом. Конституционный Суд Украины дает заключение о конституционности действующих или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду для дачи согласия на обязательность (ратификацию). Международные договоры, подлежащие ратификации, определяются конституцией (ст. 65 Конституции Грузии, ст. 138 Конституции Литовской Республики) или законом (ст. 81 пункт 2 Конституции Республики Армении).

Законодательством Беларуси, Латвии, Молдовы, Узбекистана предусмотрен, на наш взгляд, лишь последующий конституционный контроль международных договоров. Об этом, по крайней мере, свидетельствуют формулировки соответствующих статей конституций и законов о конституционных судах названных государств.

2. Почти все конституционные суды стран СНГ и Балтии не имеют практики рассмотрения дел о соответствии Конституции международных договоров. Лишь Конституционный Суд Армении в связи с уже отмеченным своеобразием в законодательстве осуществляет "сплошную" проверку международных договоров на их конституционность перед ратификацией. В 1996 году этим судом рассмотрено 33 дела, из них 32 - о соответствии Конституции РА обязательств, закрепленных международными договорами. Значительное число международных договоров было проверено и в 1997 г. В числе их: Соглашение между правительствами Республики Армения и Грузия о поощрении и взаимной защите инвестиций, подписанное 4 июня 1996 г. в Тбилиси; Соглашение о механизме и общих условиях содействия развития предприятий и отраслевой производственной кооперации стран-участниц СНГ, подписанное 23 декабря 1993 г. в Ашхабаде; Европейская культурная конвенция, подписанная правительствами стран-участниц Евросовета 19 декабря 1954 г. в Париже; армяно-грузинские межгосударственные договоры о правовой помощи по уголовным и гражданским делам, об

обмене осужденными для отбывания наказания, о передаче лиц, совершивших преступления, подписанные 4 июня 1996 г. в Тбилиси; Межправительственное соглашение с Украиной о трудовой деятельности и социальной защите граждан двух стран, работающих вне пределов своего государства, подписанное в июне 1995 г. в Киеве; Межгосударственный армяно-греческий договор о согласии, дружбе и сотрудничестве, подписанный 17 июня 1996 г. в Афинах; Соглашение между Республикой Армения и Агентством международного развития (АМР) о Временном фонде Кредита развития и программы развития предприятий, подписанное 13 января в Вашингтоне; Соглашение между правительствами Республики Армения и Российской Федерации о государственном кредите 1996 года, подписанное 23 августа 1996 г. в Москве; Соглашение о присоединении Украины к Экономическому союзу СНГ на правах ассоциированного члена, подписанное 15 апреля 1994 г. в Киеве; Соглашение об организации работ по межгосударственной стандартизации вооружений и военной техники, подписанное 3 ноября 1995 г. в Москве; Соглашение о подготовке и обучении военного и гражданского персонала государств-участников СНГ для участия в операциях по поддержке мира, подписанное 19 января 1996 г. в Москве; Договор об основании Международного научно-технического центра, подписанный 27 ноября 1992 г. в Москве, с одной стороны - Евросообществом атомной энергетики, а с другой - США, Россией и Японией и открытый для присоединения других стран; Договор между Республикой Армения и Федеративной Республикой Германия о поощрении и взаимной защите капитальных вложений, подписанный 21 декабря 1995 г. в Ереване; Межгосударственное соглашение о сотрудничестве в области урегулирования транзитных перевозок между Узбекистаном, Азербайджаном, Грузией и Туркменистаном в связи с присоединением Армении к этому соглашению (см.: Республика Армения. 1997. 22 и 29 янв., 11 февр., 11 и 15 апр., 9 и 24 мая, 4 и 6 сент.).

Таким образом, объектом конституционной проверки в Конституционном Суде Армении являются подлежащие ратификации ее международные договоры, заключенные с иностранными государствами и международными организациями. Среди первых - межгосударственные и межправительственные договоры. Значительная часть международных договоров рассматривалась Судом в связи с присоединением к ним Армении.

По абсолютному большинству международных договоров Конституционный Суд принял решение о соответствии Конституции РА обязательств, содержащихся в них. Вместе с тем практике этого Суда известны случаи дачи отрицательных решений. Так, армяно-египетское межправительственное экономическое Соглашение, подписанное 9 июня в Ереване, было признано несоответствующим требованиям Конституции РА, а также подписано лицом, не имевшим на то полномочий. Противоречащим Конституции оказался и уже упомянутый армяно-грузинский договор о передаче лиц, совершивших преступления.

3. Помимо международных договоров в отдельных странах СНГ объектом судебного конституционного контроля могут быть внутригосударственные договоры. В России - это договоры между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт "а" п.1 ч.1 ст.3 ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"). В Таджикистане - договоры, заключенные областями, районами и городами республики, договоры между республиканскими и местными органами власти (подпункты "б", "в" ст. 14 Конституционного закона "О Конституционном Суде Республики Таджикистан"). Естественно, что в указанных случаях речь идет о разрешении конституционными судами дел о конституционности договоров в сфере конституционно-правовых отношений, а не экономической деятельности частного-правового характера.

Вместе с тем в Узбекистане, где предусматривается как его Конституцией (ст. 74), так и Конституцией Республики Каракалпакстан регулирование их взаимных отношений договорами и соглашениями, последние исключены из числа объектов конституционного контроля. И споры между Узбекистаном и Каракалпакстаном решаются путем согласительных процедур.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что судебный конституционный контроль договоров в странах СНГ и Балтии в основном является лишь потенциальным средством реализации его возможностей в этой сфере. Только в Республике Армения он стал действенной формой воздействия на международно-правовую практику страны.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РСФСР И СССР В ПЕРИОД С 1918 ПО 1989 ГОД

А.М.Барнашов

В условиях формально закрепленного всеми советскими конституциями верховенства высших представительных органов и реальной монополии на власть партийно-государственной номенклатуры, официальная теория и государственная практика советского периода, как правило, отвергали необходимость правовой защиты конституции каким-либо специальным независимым органом. Предполагалось, что эти функции будут выполнять сами высшие органы государственной власти, соединяющие в своей деятельности законодательство, управление и контроль, в том числе и надзор за соответствием Конституции иных нормативно-правовых актов.

По Конституции РСФСР 1918 г. правом осуществления своеобразного "парламентского самоконтроля" за соблюдением Основного Закона страны наделялись Всероссийский Съезд Советов и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). В рамках своего верховенства Съезд Советов был вправе отменить акт любого государственного органа, а ВЦИК мог отменить или приостановить действие постановлений Совета Народных Комиссаров (СНК).

Однако очень скоро в силу самой логики советской власти функции контроля за соблюдением Конституции практически взял на себя Президиум ВЦИК. Президиум, возникший сначала в качестве внутреннего вспомогательного органа ВЦИК и предназначенный только для организационно-технического обеспечения его деятельности, с переходом ВЦИК в 1919 г. к сессионному порядку работы постепенно фактически приобрел статус постоянно действующего высшего органа

государственной власти вышестоящего по отношению ко всем другим органам советского государства кроме Съезда Советов и его ВЦИК.

После образования в 1922 г. СССР и с принятием его Конституции 1924 г. уже сложившаяся в РСФСР схема организации государственной власти и осуществления "квазипарламентского" контроля с некоторыми коррективами была перенесена и на союзный уровень. При этом Президиум ЦИК СССР был уже конституционно определен как полномочный законодательный, исполнительно-распорядительный и контролирующий орган государственной власти Союза ССР. Его роль в осуществлении конституционного надзора была определена в статьях с 30 по 35 Основного Закона страны. Так, на основании ст. 30 Конституции в период между сессиями ЦИК его Президиуму было предоставлено право наблюдать за проведением в жизнь положений Конституции и исполнением всех постановлений Съездов Советов и ЦИК СССР всеми органами власти. В соответствии со статьями 31-35 Конституции Президиум ЦИК имел право: приостанавливать и отменять постановления СНК и отдельных наркоматов СССР, ЦИК и СНК союзных республик; приостанавливать постановления Съездов Советов союзных республик с последующим вынесением этих постановлений на рассмотрение и утверждение ЦИК СССР; рассматривать и утверждать проекты декретов и постановлений, вносимых СНК, отдельными ведомствами СССР, ЦИК союзных республик, их президиумами и другими органами власти; разрешать вопросы о взаимоотношениях между СНК СССР и союзными наркоматами, с одной стороны, и ЦИК союзных республик и их президиумами - с другой. В то же время на практике, в духе советской действительности, признавая тот или иной акт неконституционным, Президиум ЦИК чаще всего не отменял его, а ограничивался предложением соответствующему органу принять меры к приведению его в соответствие с конституционным законодательством.

Определенной особенностью конституционного надзора в период с 1923 по 1933 г. было то, что тогда некоторые, правда, вспомогательные и консультативные функции в этой сфере выполнял Верховный Суд СССР, своеобразно встроенный в систему центральных представительных органов государственной власти и зависимый от нее в организационном и финансовом отношении. В соответствии с пунктами "в" и "г" ст.43 Конституции СССР 1924 г., положениями о Верховном Суде СССР 1923

и 1929 гг., а также на основании Наказа Верховному Суду СССР 1924 г. этот высший судебный орган общей компетенции по требованию союзного ЦИК и его Президиума обязан был давать заключения о конституционности постановлений ЦИК, их Президиумов и СНК союзных республик, союзного Правительства, а также Совета труда и обороны страны. Кроме того по своей собственной инициативе, а также по инициативе Прокурора Верховного Суда СССР и Президиумов ЦИК союзных республик Верховный Суд СССР вносил в Президиум ЦИК СССР представления о приостановлении и отмене постановлений, действий и распоряжении центральных органов и наркоматов СССР по мотивам их неконституционности. Правда, эти надзорные полномочия Верховного Суда СССР не распространялись на законы, декреты и другие акты Всесоюзного Съезда Советов, ЦИК СССР и его Президиума. С учреждением в 1933 г. союзной Прокуратуры как самостоятельного государственно-правового института Верховный Суд СССР был освобожден от этих своих консультативных функций, которые хотя и представляют собой интересный опыт, но к конституционному правосудию, конечно, не могут быть приравнены.

Все последующие советские конституции (союзные и республиканские) 1936-1937 гг. и 1977-1978 гг. номинально относили функцию конституционного контроля к ведению соответствующих Верховных Советов и их Президиумов, а фактически это было заботой партийно-чиновничьего аппарата разных уровней, который действовал "в рабочем порядке", часто негласно, в отсутствие четких и определенных правовых процедур.

В целом же не только судебный, но и реальный парламентский контроль, как продуманная и закрепленная в специальном законе система правовых средств обеспечения верховенства Конституции, ее неукоснительного соблюдения всеми государственными органами и должностными лицами, эффективной защиты основных прав и свобод граждан в советский социалистический период, к сожалению, так и не сложился.

РОЛЬ КОМИТЕТА КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА СССР В ПРАВОВОЙ ОХРАНЕ КОНСТИТУЦИИ

А.М.Барнашов

В ходе начавшейся в середине 80-х годов перестройки политической системы и проведения конституционной реформы в СССР, призванной совместить идеи правового государства и систему Советов, были осуществлены некоторые важные преобразования в организации государственной власти. В частности, законом СССР "Об изменениях и дополнениях Конституции СССР" от 1 декабря 1988 г. была учреждена новая система высших органов государственной власти - Съезд народных депутатов, постоянно действующий Верховный Совет, Президиум Верховного Совета (с 1990 г. - Президент СССР), а также впервые в нашей стране был создан специализированный орган правовой охраны Конституции - Комитет конституционного надзора (ККН) СССР. Предусматривалось также образование органов конституционного надзора в союзных и автономных республиках. Правда, в России этот орган фактически создан не был, хотя его статус, почти идентичный союзному ККН, был определен в ст.119 Конституции РСФСР 1978 г. после внесенных в нее 27 октября 1989 г. изменений и дополнений.

Однако процесс реального создания и союзных органов конституционного надзора проходил в острых политических дискуссиях и встретился с большими трудностями. Они были связаны прежде всего с необходимостью "встроить" этот новый потенциально достаточно демократический институт в прежнюю чужеродную для нее систему единовластия Советов, по своей сути отвергавшую любые элементы сдержек и противовесов и даже слабые попытки самоограничения власти. Серьезные проблемы в ходе разработки проекта закона о конституционном надзоре порождались также все более усложнявшейся социально-экономической и политической обстановкой в стране, обострением межнациональных отношений, сильным противостоянием

между федеральным центром и союзными республиками, причем многие из них в своем стремлении к суверенизации стали отвергать принцип верховенства общесоюзного законодательства над республиканским.

По этим и некоторым другим причинам союзный закон "О конституционном надзоре в СССР" после долгих проволочек удалось принять только через год - 23 декабря 1989 г. и лишь в апреле 1990 г. полностью сформировать состав ККН СССР, после чего он приступил к работе 16 мая 1990 г.

Члены Комитета конституционного надзора избирались Съездом народных депутатов СССР сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права в составе председателя (им стал известный ученый-юрист профессор С.С.Алексеев), его заместителя и 25 членов комитета, в том числе по одному из каждой союзной республики. Закон установил ряд важных гарантий независимости членов Комитета, прежде всего - их подчинение при выполнении ими своих обязанностей только Конституции СССР. Комитету было предоставлено право иметь свой собственный Регламент и Положение о Секретариате ККН СССР. Комитет мог отклонить как несоответствующие его компетенции отдельные поручения, предложения и обращения.

Комитет конституционного надзора СССР формально был наделен довольно широким кругом полномочий. Прежде всего это были полномочия по рассмотрению вопросов о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР; действующих законов СССР, конституций и законов союзных республик; указов Президента СССР, актов Совета Министров СССР; международных договоров и иных обязательств СССР и союзных республик, представленных на ратификацию или утверждение; руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР, актов Генерального Прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имевших нормативный характер, а также нормативных правовых актов других государственных органов, общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществлялся прокурорский надзор. Отдельную группу полномочий Комитета конституционного надзора СССР, по своему характеру близких к судебным, составляли его права, закрепленные в ст.11 Закона, по рассмотрению и урегулированию разногласий между Союзом ССР и республиками, между союзными и национально-государственными,

национально-территориальными образованиями по поводу конституционности актов, принятых их органами власти и управления. К сожалению, это были довольно общие формулировки и ничего не говорилось о соответствующих процедурах урегулирования таких споров.

Особая группа консультативных полномочий ККН СССР была закреплена в ст.128 Конституции СССР и предусматривала его участие (в форме дачи мотивированного заключения) в процессе смещения Президента СССР с его должности в случае нарушения им Конституции и законов СССР.

И, наконец, еще одна группа полномочий ККН СССР была связана с его правом на законодательную инициативу. В процессе рассмотрения конкретных дел Комитет нередко выявлял пробелы и противоречия в союзном законодательстве и разработанные им проекты законов могли стать важным средством влияния на развитие и совершенствование законодательной системы сообразно требованиям верховенства Конституции. (См.: Таково, например, Заключение ККН СССР "О положениях законодательства по вопросам лишения и утраты гражданства", а также его Заявление "О законодательстве по вопросам привлечения военнослужащих к обеспечению общественного порядка" // Известия. 1991. 16 февраля).

Говоря о правовом механизме устранения обнаруженных Комитетом конституционного надзора СССР нарушений, можно выделить три вида санкций, которые он мог налагать, в зависимости от органа, издавшего оспоренный акт, и предмета акта. (См.: Шульженко Ю.Л. Комитет конституционного надзора - специализированный орган по правовой охране Основного Закона СССР // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. - М., 1990. С. 34-35; Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. Учебное пособие. М., 1998. С. 43. Автор главы - Л.В.Лазарев).

К первому виду относились действия, связанные с отрицательными заключениями Комитета как по проектам законов, других актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР, так и по законам и иным актам уже принятым Съездом, а также по конституциям и законам союзных республик. Такие заключения представлялись Съезду народных депутатов СССР, а те из них, которые касались конституций и законов союзных республик, могли быть направлены также и в Верховный Совет СССР. Принятие отрицательных заключений не

приостанавливало действия оспоренных актов. Такие консультативные по своей юридической силе заключения рассматривались Съездом народных депутатов и могли быть отклонены его решением, принятым двумя третями голосов от общего числа народных депутатов СССР. Такой подход, конечно, противоречил принципу разделения властей, ставил Комитет в подчиненное положение и обеспечивал формальное верховенство Съезда народных депутатов СССР, который в соответствии с действовавшей Конституцией мог принять к своему рассмотрению и окончательно решить любой вопрос государственной жизни, в том числе и вопрос о конституционности своих актов.

Ко второму виду относились санкции, которые могли быть применены Комитетом в случае несоответствия Конституции или законам СССР иных актов или их отдельных положений. Такие надзорные по своей юридической силе заключения могли повлечь приостановление действия всего акта или его частей до устранения несоответствия. Орган, издавший акт, должен был в течение трех месяцев устранить указанное в заключении несоответствие. В ряде случаев этот срок мог быть продлен. Если срок истек, а несоответствие не устранено, Комитет был вправе войти на Съезд народных депутатов СССР, в Верховный Совет СССР, в Совет Министров СССР с представлением об отмене не соответствующего Конституции СССР, закону СССР акта или его отдельного положения. При отклонении заключения Комитета Верховным Советом СССР вопрос рассматривался Съездом народных депутатов СССР, который квалифицированным большинством голосов мог принять окончательное решение об отклонении заключения ККН СССР. В противном случае оспоренный акт, его отдельные положения не соответствующие Конституции, утрачивали силу. Третий вид - это санкции, вытекающие из заключений Комитета о том, что какой-то правовой акт, его отдельные положения нарушают основные права и свободы граждан, закрепленные в Конституции СССР и в международных договорах, участниками которых был СССР. С момента принятия такого заключения оспоренный акт, его отдельные положения утрачивали силу. Указанные санкции свидетельствуют о наличии у Комитета конституционного надзора СССР контрольных полномочий.

С.С.Алексеев считает очень важной демократической "зацепкой" в союзном законодательстве предоставленное ККН право при обосновании своих решений по тем или иным вопросам исходить не из

устаревшего и внутренне противоречивого текста советской, социалистической Конституции, а из общепризнанных принципов и норм международного права и обязательных для СССР международных конвенций, Пактов о правах человека, что сразу же придавало решениям Комитета конституционного надзора обязательный характер. (См.: Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997. С. 74-75). К таким важным решениям ККН СССР, которые не могли быть обоснованы ни действующей Конституцией, ни иными советскими законами, относятся, в частности, его заключения: о признании неконституционными любых нормативных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека, если эти акты не опубликованы в установленном порядке; о признании неконституционности института прописки, ограничивающей право на свободу передвижения и выбора места жительства; о признании неконституционной принудительной системы лечебно-трудовых учреждений; о неконституционности использования армии для решения политических вопросов внутри страны и ряд других. Эти решения, как подчеркивает С.С.Алексеев, "прежде всего в той или иной мере способствовали утверждению последовательно демократических начал в обществе. Но они имели основательное значение и для всего действующего права. Указанные решения конституционно-правосудного органа определяли обязательные критерии, жесткую планку, с которыми должно соотноситься все действующее законодательство: и ранее принятые, и вновь принимаемые нормативные акты. Такие критерии, такую планку, которые отвечают стандартам современной развитой демократии, развитого гуманистического права". (Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997. С. 76).

Правда, действенного правового механизма, который обеспечивал бы неукоснительное исполнение всеми субъектами права принятых Комитетом конституционного надзора СССР заключений и применения определенных им санкций как надзорного, так и контрольного характера, к сожалению, создано не было.

Эффективность работы ККН СССР была во многом снижена также и тем, что согласно постановлению второго Съезда народных депутатов СССР от 23 декабря 1989 г. "О порядке введения в действие закона СССР "О конституционном надзоре в СССР" положения названного закона, касающиеся надзора за соответствием конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР (кроме

нормативных актов, касающихся основных прав и свобод граждан), должны были вступить в силу одновременно с изменениями и дополнениями раздела Конституции СССР о национально-государственном устройстве. Но таких изменений так и не было сделано до распада СССР.

По вышеназванным и некоторым другим сложным вопросам взаимоотношений между центром и субъектами федерации в соответствии с внесенными в 1990 г. изменениями и дополнениями в Конституцию СССР функции конституционного надзора осуществлял Президент СССР. В этой сфере им было принято 11 указов, в которых оспаривалась конституционность некоторых актов союзных республик и они признавались недействующими с такими формулировками: "акт не имеет юридической силы с момента принятия", "недействителен с момента принятия", "юридически несостоятелен" и др. (См.: Указы Президента СССР от 14 мая 1990 г.: "О Декларации Верховного Совета Латвийской ССР "О восстановлении независимости Латвийской республики" и "О признании недействительным постановления Верховного Совета Эстонской ССР "О государственном статусе Эстонии" // Правда. 1990. 16 мая). Устанавливались также конкретные задачи в связи с контрольными действиями Президента СССР для органов как союзного, так и республиканского уровня. (См.: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 99-100).

Президенту СССР как главе государства были переданы также те полномочия по осуществлению конституционного контроля, которые ранее принадлежали Президиуму Верховного Совета СССР. Кроме того Президент был наделен правом отлагательного вето: он мог не подписать принятый парламентом закон (в том числе и по мотивам его несоответствия Конституции) и не позднее чем в двухнедельный срок вернуть его в Верховный Совет СССР для повторного обсуждения и голосования. Однако если Верховный Совет СССР большинством в две трети голосов в каждой из палат подтверждал принятое им ранее решение, то Президент обязан был подписать этот закон. За Президентом было также закреплено право приостанавливать действие постановлений и распоряжений Совета Министров СССР.

Комитет конституционного надзора и Президент СССР как самостоятельные органы государственной власти взаимодействовали между собой в деле правовой охраны Конституции. Это проявлялось в том, что, с одной стороны, глава государства обращался в ККН СССР

с предложениями о даче заключений о соответствии законов и иных нормативных актов Конституции СССР, например, по вопросу о конституционности запрета на совмещение должностей, установленного законодательством РСФСР. С другой стороны, ККН СССР неоднократно давал оценку конституционности актов Президента. Так, например, Указ Президента СССР от 20 апреля 1990 г. "О регламенте проведения массовых мероприятий на территории Москвы в пределах Садового кольца" Комитет конституционного надзора СССР в своем заключении от 14 сентября 1990 г. признал несоответствующим Конституции СССР и приостановил его действие до устранения выявленного несоответствия. Правда, Президент СССР этот указ так и не отменил. (См.: Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995. С. 58-59, 89, 100).

В соответствии с тогда еще непреодоленной концепцией верховенства и единовластия Советов определяющую роль в осуществлении конституционного контроля по всем вопросам, но особенно в сфере все более обострявшихся федеративных отношений и в этот период продолжал играть двухуровневый и громоздкий по составу советский парламент: Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР. Вопросы несоответствия республиканского законодательства действовавшей союзной Конституции часто обсуждались на Съездах и заседаниях Верховного Совета СССР. Однако в условиях нараставшего политического и экономического кризиса в обществе и приближавшегося развала СССР конкретных результатов это уже не давало.

В ряде случаев депутаты пытались оказывать давление на ККН СССР, воспринимая его как свой консультативный, вспомогательный орган. Об этом свидетельствует то, что трижды депутаты вносили предложения заслушать отчет о работе Комитета на сессии Верховного Совета СССР и, как отмечал Б.М.Лазарев (заместитель Председателя ККН СССР), каждый раз им приходилось напоминать, что Комитет не подотчетен данному органу. (См.: Лазарев Б.М. Комитет конституционного надзора СССР (Подводя итоги) // Государство и право, 1992. № 5. С. 22).

Комитет конституционного надзора СССР прекратил свою деятельность в связи с распадом СССР и заключением 8 декабря 1991 г. Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (СНГ).

В юридической литературе даются различные, иногда противоположные оценки реального статуса, роли и значения Комитета конституционного надзора СССР за недолгий период его существования: с апреля 1990 по декабрь 1991 г. Но большинство авторов все-таки сходятся в том, что учреждение ККН СССР было первым, пусть и небольшим, еще непоследовательным шагом к созданию в нашей стране специализированного органа правовой охраны Конституции. Комитет выполнял в основном надзорно-консультативные функции по проверке, выявлению и констатации несоответствий нормативных актов Конституции. Вместе с тем в его статусе были заложены также элементы контрольных и даже судебных полномочий, которые, к сожалению, не были достаточно востребованы и использованы. Важную положительную роль сыграли его решения по защите общепризнанных прав и свобод человека и приданию им непосредственного юридического значения, хотя далеко не все из них были воплощены жизнь.

К сожалению, по большинству вопросов Комитет конституционного надзора СССР не был наделен правом принимать окончательные решения об отмене актов, противоречащих Конституции, и не обладал всем необходимым комплексом не только контрольных, но и надзорных средств для устранения выявленных нарушений Конституции. В связи с этим трудно утверждать, что эффективная правовая защита Конституции в этот период была достаточно гарантирована. Ограниченность полномочий ККН, его зависимость от Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР не позволили ему стать действенным элементом механизма сдержек и противовесов в организации и осуществлении государственной власти в стране.

Осознание ставшей очевидной неэффективности той модели правовой охраны Конституции, которая была заложена в статусе и деятельности Комитета конституционного надзора СССР, потребовало серьезной переоценки ценностей и совершенно других подходов к обеспечению верховенства Конституции, основанных на использовании позитивного мирового опыта осуществления конституционного правосудия и реальной опоры на принцип разделения властей.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРВЫЙ ПЕРИОД ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (1992 -1993 гг.)

А.М.Барнашов

Формирование в России демократической правовой государственности, основанной на принципах разделения властей, верховенства права, уважения неотъемлемых прав и свобод человека, федерализма и др., объективно требует установления прочного правопорядка, строгого соблюдения режима конституционной законности и наличия эффективных правовых средств защиты Конституции, обеспечения ее выполнения всеми субъектами права. Без действенного конституционного контроля Основной закон страны обречен оставаться не более чем общей декларацией принципов и намерений. Особое значение для охраны Конституции и ее функционирования как непосредственно действующего права имеет конституционное правосудие, осуществляемое специализированным органом - Конституционным Судом.

Конституционный Суд Российской Федерации был учрежден (вместо так и не созданного в РСФСР Комитета конституционного надзора) на основе Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР", которым предусматривалось, что он избирается Съездом народных депутатов РСФСР, а порядок его избрания и деятельности определяется "Законом о Конституционном Суде РСФСР", утвержденным Съездом народных депутатов РСФСР. (См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395).

Этот закон был принят Верховным Советом РСФСР в первоначальном виде 6 мая 1991 г., а 12 июля 1991 г. пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР утвердил этот закон в новой редакции, включив в него главу 3 раздела III "Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики". (См.: ВСНД ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621; № 30. Ст. 1016, 1017).

Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. ч.2 ст.163 действовавшей тогда Конституции была дополнена положением о Конституционном Суде как составной части судебной системы, а в ст.165 Конституционный Суд был

определен как высший судебный орган конституционного контроля в РСФСР, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства. (См.: ВСНД ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776).

В соответствии с частью первой этой же статьи (165) Конституционный Суд России должен был состоять из 15 членов, но после обсуждения 23 представленных кандидатур 29-30 октября 1991г. Съездом народных депутатов РСФСР было избрано только 13 судей (две вакансии так и остались незаполненными). Позднее число членов Конституционного Суда было увеличено до 19 (ст. 125 ч.1 Конституции РФ 1993 г.). Фактически Конституционный Суд РФ начал действовать в январе 1992 г. и функционировал до сентября 1993г. (Подробный анализ его работы в этот период сделан в исследованиях А.А.Белкина, А.Бланкенагеля, С.В.Болотова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, В.А.Кряжкова, В.В.Лазарева, Л.В.Лазарева, Ж.И.Овсепян, С.А.Пашина, Т.Я.Хабриевой, Ю.Л.Шульженко, Б.С.Эбзеева, Ю.А.Юдина и др.).

В этот первый период своей деятельности Конституционный Суд Российской Федерации в рамках предоставленных ему достаточно широких полномочий по охране Конституции осуществлял судебную власть путем рассмотрения в заседаниях дел о конституционности международных договоров и нормативных актов (законов, указов Президента, постановлений Правительства и др.), деятельности политических партий и иных общественных объединений; правоприменительной практики; разрешения споров о компетенции между различными государственными органами; дачи заключений в установленных законом случаях (ст.1 закона "О Конституционном Суде РФ" 1991 г.).

Кроме того, согласно ст. 80 этого же Закона Конституционный Суд мог пользоваться и иными правами, предоставленными ему нормативными актами государственных органов Российской Федерации и республик в ее составе, если они не противоречили его юридической природе, задачам и предназначению в качестве высшего органа судебной власти, осуществляющего конституционный контроль в Российской Федерации.

Решения, которые принимал Конституционный Суд, влекли за собой признание акта, противоречащего Конституции, не действующим и не подлежащим исполнению, включая обязанность соответствующего органа, издавшего неконституционный акт, устранить допущенное в результате его применения нарушение основных прав или законных

интересов граждан. Решения Конституционного Суда являлись обязательными на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и управления, а также предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан.

Решения Конституционного Суда носили окончательный характер и не могли быть обжалованы. Они были обязательны не только для тех субъектов, которым прямо адресовались, но и для иных правоприменителей. Правда, четко работающего, эффективного механизма обеспечения неукоснительного исполнения решений Конституционного Суда РФ фактически создано не было, хотя попытки, в том числе и законопроектные, сделать это в тот период предпринимались.

Конституционным Судом РФ на основе Закона РСФСР от 12 июля 1991 г. "О Конституционном Суде РСФСР" в 1992-1993 годах было рассмотрено 27 дел, из них 19 - по обращениям о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов, 8 - по индивидуальным жалобам граждан. Им было рассмотрено также более 30 тысяч обращений граждан, государственных органов, общественных объединений, на которые даны ответы.

Защищая основные права и свободы граждан, Конституционный Суд РФ признал не соответствующей Конституции правоприменительную практику, которая касалась, в частности, увольнения граждан с работы по возрасту, квалифицировав ее как дискриминацию; установления ограничений обжалования незаконных увольнений с работы; наложения дисциплинарных взысканий на работников прокуратуры; выселения из незаконно занятых жилых помещений хотя и с санкциями прокурора, но без права судебного обжалования такой санкции; ограничения возмещения причиненного ущерба определенным сроком выплаты (только за три месяца вынужденного прогула) при восстановлении незаконно уволенных на работе (См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 1. С. 26-39; № 2-3. С. 41-64; 1994. № 1. С. 2-11; № 2-3. С. 20-32) и т.д.

Конституционный Суд РФ выступал в защиту также и политических прав и свобод граждан (например, на объединение в партии и политические движения, на свободу слова и печати, на референдум). При этом он опирался не только на действовавшую Конституцию, но и на общепризнанные принципы и нормы международного права, приближая таким образом отечественную

правовую систему к мировым стандартам. (См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 4-5. С. 2-64; 1994. № 1. С. 12-24; № 2-3. С. 33-52, 60-95).

По целому ряду дел Конституционный Суд принимал важные решения с целью обеспечения действия принципа разделения властей. Он выступал против превышения органами законодательной и исполнительной власти своих полномочий, против их вторжения в компетенцию друг друга, а также в полномочия судебной власти, против нарушения процессуальных норм и процедурных правил, гарантирующих баланс властей и сохранение их законных прерогатив. (См.: Вестник Конституционного суда РФ. 1993. № 1. С. 11-19; № 2-3. С. 13-21; № 4-5. С. 2-64 и др).

Решая сложные проблемы реформирования федеративных отношений. Конституционный Суд РФ стремился как к сохранению целостности Российской Федерации, так и к укреплению статуса ее субъектов. (См.: Вестник Конституционного суда РФ. 1993. № 1. С. 40-52; № 2-3. С. 2-12).

К сожалению, непосредственная вовлеченность некоторых судей Конституционного Суда РФ во все более обострявшуюся политическую борьбу между Президентом и парламентом весной, летом и осенью 1993 г. привела к постепенному превращению Конституционного Суда из органа правосудия в орудие политики. Причем процесс политизации в деятельности Конституционного Суда стал стремительно возрастать, что существенно повлияло на его судьбу. Обострение политического кризиса в стране и его трагическая развязка 3-4 октября в Москве привели к фактическому роспуску парламента и приостановлению реального осуществления Конституционным Судом РФ функций судебного конституционного контроля до принятия новой Конституции России и нового закона о конституционном правосудии в РФ.

Конституция РФ 1993 г. внесла значительные коррективы в организационно-правовые формы осуществления судебного конституционного контроля в стране, но все положительное, что было накоплено в ходе становления этого государственно-правового института в России, нашло затем отражение в принятом 21 июля 1994г. Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде РФ" (См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст.1447). Однако рассмотрение этого вопроса выходит за рамки данной статьи.

ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

И.А.Кравец

Конституционализм как явление мировой политико-правовой культуры сформировался при переходе от традиционного к индустриальному обществу. Термин "конституционализм" первоначально использовали в американской конституционной теории и практике для обозначения верховенства писаной конституции в обществе и государстве над всеми другими законодательными и административными актами. В дальнейшем он получил более широкое распространение в государственно-правовых, политологических и исторических исследованиях. Демократические процедуры неразрывно связаны с конституционными нормами и институтами. В современном российском обществе неоднозначное отношение к новой конституции определяется как юридическим несовершенством отдельных ее положений, так и продолжающимся социальным расколом по политическим убеждениям и ценностным ориентациям различных общественных сил и течений. Юридический механизм внесения поправок является средством преодоления обнаружившихся в ходе реализации недостатков и нецелесообразности каких-то конституционных норм. Однако его использование и эффективное применение возможно в условиях эволюционного развития конституционного строя, когда конституционная система и регулирующие ее нормы совершенствуются постепенно, а реформирование политических институтов происходит в соответствии с поэтапной "социальной инженерией". Действующая конституция сохраняет потенции демократического развития как средства согласования различных человеческих интересов неоднородных социальных слоев и этнических групп с учетом общенациональных интересов России и особенностей культурных традиций населяющих ее народов. Ее юридический потенциал в полной мере пока еще не исчерпан. Конституция закладывает новые и трансформирует ранее существовавшие основы правовой системы. Особенностью современного государственно-правового и социально-политического развития России является всеобъемлющий характер реформационных процессов, затронувших сферу конституционного, административного, уголовного и

гражданского права. При этом следует отметить, что юридическая конституция закрепляет правовые формы и принципы, посредством и в соответствии с которыми должны быть проведены социальные преобразования. Поэтому важнейшим условием своевременного проведения реформ по-прежнему остается эволюционное развитие конституции.

Конституционная реформа 1993 г. не завершила переходный процесс в развитии российской государственности, а открыла новую стадию с перспективой совершенствования президентско-парламентарной системы. В работах российских и американских юристов и политологов (Веденеева Ю.А., Ремингтона Т. и др) период 1990-1993 гг., в течение которого функционировала двухзвенная законодательная система (Съезд народных депутатов - Верховный Совет РФ), традиционно рассматривался как переходный для политических институтов России. Именно в нем лежат корни глобальной трансформации цивилизованных основ существования российского общества, структурных изменений конституционной системы. Однако после принятия Конституции РФ 1993 г. и осознания трудностей, с которыми сталкивается реализация ее основных положений, появилось новое понимание переходного периода. Таковым теперь следует считать тот временной отрезок, в течение которого на практике будут реализованы конституционные положения, провозгласившие Россию демократическим, правовым, федеративным и социальным государством. Ориентация на мирный характер радикальных общественных перемен, стремление достигнуть политический и социальный консенсус между политическими элитами, представляющими разнообразные сегменты общества (в соответствии с концепцией А.Лейпхарта), должны способствовать постепенному изживанию утвердившейся в российском политическом лексиконе характеристике переходного периода как "смутного времени", которое не раз в истории России сопровождалось насилием, кровью, гражданскими войнами.

В XX веке творческое отношение к конституционным идеям, правовым принципам и демократическим институтам также необходимо, как и в XVIII-XIX вв. Представление о том, что существует "человеческое измерение" демократии и "общесовременный путь" развития общества и государства, не должно игнорировать сугубо отечественные проблемы конституционно-правового развития.

Конституционное право и демократические институты вырабатывались постепенно и представляют собой совокупный опыт всех цивилизованных государств и народов. Тем не менее конкретные государственные учреждения и правовые институты каждой отдельной страны с демократическими традициями имеют неповторимый национальный колорит. Поэтому построение правового государства в России не должно рассматриваться как стремление пересадить полностью и сразу западную (французскую или немецкую) систему. Путь к правовой государственности в российских условиях займет, по всей вероятности, длительный период времени, и успех в этом направлении зависит во многом от способности должностных лиц, социальных групп и слоев сформировать у себя "юридическое мировоззрение". Конечно, должна быть государственная политика, направленная на повышение не только материального благосостояния населения, но и уровня правовой культуры и грамотности, без которых требования верховенства права останутся только благим пожеланием. Необходимость соблюдать законы и другие правовые акты не объяснить только через категорию "пользы", потребуется осознание важности гуманистической функции права для регулирования общественных отношений. В социуме должна выработаться потребность правовыми способами разрешать возникающие социальные конфликты.

В российской государственно-правовой литературе отмечается, что новая Конституция России отражает процесс становления смешанной, или "гибридной" формы правления, которая относится к разряду нетипичных. В условиях данной формы правления сочетаются черты президентской и парламентской республик. Наряду с постом президента, обладающего значительным объемом дискреционных полномочий, существует правительство во главе с председателем, которому конституция вверяет исполнительную власть. Доминирование главы государства, который не включается в структуру исполнительной власти, но наделяется широким перечнем характерных для нее полномочий, свидетельствует о преимущественности неизжитой традиции сильной единоличной власти (в имперский период - монархический, а в советский - неформальной монократической) в истории России. Президент РФ легально ограничен в использовании права роспуска нижней палаты парламента. Конституция РФ в ст.111 и 117 закрепляет исчерпывающий перечень оснований роспуска Государственной Думы и обязывает Президента организовывать сбор вновь избранной

Государственной Думы не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска (ч.1 и 2 ст.109). Сравнительно-правовой анализ показывает, что президент Франции, где существует смешанная полупрезидентская республика, не ограничен легальным перечнем оснований роспуска Национального собрания.

Согласно ст.103 Конституции РФ Государственная Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства. Однако в назначении федеральных министров Президент не связан согласием нижней палаты российского парламента. Государственная Дума может три раза отклонить представленные кандидатуры Председателя Правительства, после чего Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч.4 ст.111). Конфликт, который может возникнуть между главой государства и нижней палатой парламента по поводу одобрения кандидатуры на пост Председателя Правительства. Конституция разрешает в пользу Президента, а согласие Думы на назначение главы правительства превращается фактически из права в обязанность. Правительство РФ во многом сохраняет политически независимое положение по отношению к парламенту. т.к. его деятельность не обусловлена позитивной формулировкой обязательного доверия со стороны Государственной Думы.

Развитие конституционного строя современной России немыслимо без правового оформления института конституционной ответственности министров, конкретные формы которой могут быть весьма разнообразны. Его введения требовали в начале XX века конституционалисты и либеральные государствоведы и с его наличием связывали существование полноценного конституционного строя. В соответствии с п."б" ч.1 ст.103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству. Нижняя палата Федерального Собрания, не обладая правом привлекать министров к конституционной ответственности за незаконные действия, наделяются возможностью выразить вотум недоверия Правительству в целом за политическую нецелесообразность его действий. Государственный режим сохраняет черты дуалистической системы, хотя конституционная регламентация права нижней палаты выражает недоверие Правительству означает возникновение отдельных элементов системы парламентаризма.

НОВОЕ В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С.В.Езопихин

Принятие Конституции РФ 1993 года положило начало коренному реформированию избирательного права РФ.

В развитие положений пунктов "в" ст. 71 и "б" ст. 72 Конституции РФ 26 октября 1994 года был принят федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ", который по характеру содержащихся в нем правовых норм можно отнести к рамочным законам. Нормы указанного федерального закона впоследствии были модифицированы как в законах, принятых на федеральном уровне (федеральные законы от 21 июня 1995 г. "О выборах депутатов Государственного Федерального Собрания РФ", от 17 мая 1995 г. "О выборах Президента РФ"), так и в законах субъектов РФ о выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

19 сентября 1997 года Президент РФ подписал новый федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ", пришедший на смену федеральному закону от 26 октября 1994 года.

Необходимость принятия нового закона предопределялась рядом причин:

1. Закон 1994 года недостаточно полно регулировал основные принципы и институты избирательного права, в связи с чем ставилась под сомнение гарантированность избирательных прав граждан России.

2. Появилась необходимость совмещения в едином нормативном правовом акте не только гарантий избирательных прав, но и права граждан на участие в таком институте конституционного права, как референдум.

3. Указанным Законом была заложена основа качественного преобразования законодательства о выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Закон 1997 года содержит ряд новелл, касающихся организации и проведения выборов всех уровней.

1. Урегулирован вопрос об избирательных правах лиц с иностранным гражданством. В настоящее время в современном мире все чаще право голоса на выборах в органы местного самоуправления помимо граждан стран предоставляется и постоянно или преимущественно проживающим в соответствующей местности иностранным гражданам. По этому пути идет и новый Закон (ч. 4 ст. 18).

2. С одной стороны, Закон расширяет круг лиц, участвующих в муниципальных выборах, но с другой, он ограничивает активное избирательное право в отношении такой категории граждан РФ, как военнослужащие, проходящие службу по призыву, если они до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории соответствующего муниципального образования (ч. 6 ст. 18 Закона).

3. Если Законом 1994 года, до формирования в стране устойчивой реальной многопартийности, к участию в выборах допускались помимо партий и иные общественные объединения, то закон 1997 г. ограничил их круг только объединениями политического характера (ст. 2 Закона).

4. Изменился подход законодателя к такой традиционной гарантии принципа свободных выборов, как альтернативность выборов. Ранее Закон 1994 г. не допускал проведение каких-либо выборов на безальтернативной основе (ст. 20 ч. 2). Новый Закон допускает такую возможность при проведении выборов в органы местного самоуправления, а также при проведении повторных выборов, но при определенном ужесточении требований, предъявляемых к избранию кандидатов (ч. 12 ст. 32, ч. 3 ст. 59 Закона).

5. Определенной корректировке подвергся такой избирательный ценз, ограничивающий всеобщее избирательное право, как ценз оседлости. В настоящее время данный ценз применительно к пассивному

избирательному праву может устанавливаться только Конституцией РФ (ч. 5 ст. 4 Закона).

6. Новый Закон устанавливает и такую гарантию демократичности и легитимности выборов, как их периодичность (ч. 1 ст. 8 Закона).

7. Расширен круг субъектов, оснований, а также изменен порядок привлечения к такому специфичному виду ответственности, как конституционно-правовая (см., например, ст. 25; ч. 6 ст. 31; ч. 6 ст. 36; ч. 6 ст. 45; ч. 12 ст. 47; ч. 11 ст. 52; ст. 64 и некоторые другие). Основными санкциями, применяемыми в соответствии с Законом 1997 г., являются отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена решений избирательных комиссий, расформирование избирательных комиссий и др.

8. Изменилась такая существенная характеристика избирательной системы, как избирательные округа. Исходя из смысла ч. 6 ст. 19 Закона 1997 г. законодатель предполагает либо отказаться от использования пропорциональной избирательной системы при формировании Государственной Думы Федерального Собрания РФ, либо существенно реформировать ее.

9. Закон уточняет правовой статус, порядок формирования, устанавливает временные рамки деятельности, юридические, организационные гарантии самостоятельности избирательных комиссий всех уровней (гл. IV закона).

Закон 1997 года закрепил и другие гарантии, направленные на более полную и эффективную защиту установленных Конституцией РФ (ст. 3 и 32) прав граждан РФ избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В целом Закон 1997 года устанавливает стабильность нормативно-правовой базы выборов и является основой для реформирования избирательной системы Российской Федерации.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В.И.Ящечко

В конституционно-правовой доктрине под гражданским обществом в современном его представлении понимается способ сосуществования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии. Создание такого общества представляет собой чрезвычайно сложный процесс, поскольку гарантией его существования может служить правовое государство, обеспечивающее подлинно демократический политический режим. Сообразно с этим право призвано обеспечить становление и нормальное функционирование полнокровного гражданского общества.

Базой для текущего законодательства, которое бы закрепляло и регулировало данную сферу общественных отношений, является действующая Конституция Российской Федерации. В ней, к сожалению, нет главы или раздела, посвящённых непосредственно гражданскому обществу. Вместе с тем в ней закреплён ряд положений, создающих условия для формирования в России в перспективе гражданского общества.

Главным условием построения гражданского общества является создание для этого реальной социально-экономической основы. В противном случае его построение будет целью недостижимой. В действующей Конституции содержатся нормы, которые закрепляют и регулируют основы экономической системы. Так, в ст.8 п.2 закреплены различные формы собственности, обеспечение защиты которых возлагается на государство. В этой же статье закреплена гарантия единства экономического пространства, свободное перемещение товаров и услуг, а также поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности. Таким образом, институт собственности (во всех её формах), будучи одной из важнейших основ содержания гражданского общества, нашёл своё отражение в Основном Законе России.

Действующая Конституция закрепила новые политические отношения, определив наше государство как демократическое, федеративное с республиканской формой правления (ст.1), а единственным источником и носителем власти является наш многонациональный народ, который осуществляет её как непосредственно, так через представительные органы государственной власти и местного самоуправления (ст.3). Конституция закрепила принцип разделения властей как основу организации государственной власти (ст.10), а также идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (ст.13) при сохранении суверенитета народа. Всё это обогащает политическую жизнь в стране и обеспечивает большую степень реализации прав и свобод граждан.

Конституция закрепляет и основы правового статуса общественных объединений, являющихся структурными элементами гражданского общества, провозглашает их равенство перед законом (ст.13), а в ст.30 говорится, что государство является гарантом свободной деятельности общественных объединений и обеспечивает право граждан на объединения. Правовой основой для их деятельности являются также Федеральные законы: "Об общественных объединениях", "О профессиональных союзах", "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", Гражданский кодекс Российской Федерации.

Одним из условий формирования гражданского общества в России является закрепление в Конституции местного самоуправления (гл.8), которое осуществляется гражданами в различных формах волеизъявления, наиболее эффективной из которых является местный референдум, когда граждане непосредственно осуществляют свои властные полномочия.

Нашли в Конституции отражение и социальные основы гражданского общества. Так, ст.7 закрепляет Россию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Содержание данной статьи обязывает государство не только проводить социальную политику, но и нести ответственность за обеспечение условий для свободного и достойного развития своих граждан. В этой же статье определены и основные направления социальной политики нашего государства. Социальные основы гражданского общества отражены и в главе "Права и свободы человека и гражданина", в которой закреплены гарантии социальной защиты российских граждан.

Наконец, ст.14 провозглашает Россию как светское государство, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Такой конституционно-правовой характер нашего государства исключил религиозные формы из источников права, а равно вмешательство церкви в дела государства, и наоборот, при охране со стороны государства законной деятельности религиозных объединений.

Таким образом, вышеизложенное даёт основание для вывода о том, что ныне действующая Конституция закрепляет формальные условия для постепенного формирования в России гражданского общества, юридически определяет цели и задачи.

С учетом того, что процесс формирования в России гражданского общества потребует длительного времени и множества усилий и средств, необходимо дальнейшее развитие и совершенствование конституционно-правового законодательства, которое через

институты гражданского общества призвано в определённой мере сгладить негативные моменты всех проходивших и проходящих социально-экономических реформ в России. Представляется, что требуют совершенствования конституционно-правового регулирования институты собственности, социальной политики, федерализма, организации и деятельности всех общественных формирований и органов местного самоуправления. Собразно с этим не исключены поправки в текст действующей Конституции, а возможно и введение раздела об основах формирования гражданского общества.

Однако одним нормативным закреплением, даже на уровне Основного закона решить эту сложную проблему нельзя. Для подтверждения данного тезиса можно обратиться к упомянутой уже выше ст. 7 ч. 2 действующей Конституции, которая определяет основные направления социальной политики нашего государства, такие как охрана труда, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, развитие системы социальных служб, установление гарантий социальной защиты. В реальной же действительности содержание данной статьи Конституции является лишь благим пожеланием. Для того, чтобы действующая Конституция в данной её части, как и во многих других, стала реальной, нужно добиться экономической самостоятельности и свободы граждан. Для этого необходимо совершенствовать отношения собственности в том направлении, чтобы каждый индивид обладал властью над принадлежащей ему на законном основании собственностью, она должна стать абсолютной. Это будет способствовать созданию экономической основы общества на базе товарного производства и рынка без государственного принуждения. Этому должна способствовать оптимальная система налогообложения. Только так можно преодолеть барьер стеснения основной массы населения от средств производства и преобразовать социально-экономическую систему общества.

В сфере политической необходимо неуклонно повышать роль и жизнедеятельность всех общественных формирований, что будет способствовать повышению активности граждан в политической жизни, а также развивать общий уровень гражданской культуры. В конечном счёте это будет искоренять из психологии людей привычку подчинения сильной авторитарной власти государства, которая всегда решала важнейшие вопросы общественной жизни.

Необходимым элементом формирования гражданского общества является процесс федерализации общественных отношений, нормативная регламентация которого в нашей стране во многом не выдерживает критики.

ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ПРАВОВЫЕ ГРАНИЦЫ

И.А. Кравец

Интерпретация конституционных норм является разновидностью юридической герменевтики. Термин «юридическая герменевтика» достаточно распространен и применяется для характеристики интерпретации текстов различных правовых актов как действующих, так и отошедших в историю. Применительно к нормам конституции, на наш взгляд, правомерно использовать термин «конституционная герменевтика». Функция толкования федеральной конституции важна для поддержания единого режима конституционной законности на всей территории федеративного государства. Она может способствовать и обеспечению единства правовой системы РФ. В условиях конституционной системы, возникшей после 1993 года, эта функция впервые была передана органу конституционного правосудия.

Советская правовая система обходилась без института официального толкования конституции, закрепляя за высшим органом государственной власти право толковать законы. Такое положение соответствовало правовой идеологии, в соответствии с которой правом толковать правовой акт наделялся орган, его издавший. При этом игнорировалась специфика процедуры толкования: ее юридический характер и возможность квалифицированного осуществления только профессионалами-юристами. Как показывает опыт многих демократических государств, воспринявших вышедшую в недрах американской правовой системы традицию, интерпретация конституционных норм органом судебной власти более квалифицированная и отвечает требованиям современного правосознания, хотя и не свободна от политических влияний. Тем не менее давление, оказываемое на судей, несопоставимо с возможностями политических дебатов и столкновений в парламенте.

В целом проблема толкования свойственна правовым системам, в которых норма права понимается как общее правило поведения. Однако распространение писаных конституций сделало эту проблему всеобщей. Конституционным нормам в большей степени, чем другим, присущ общий характер. В конституции чаще встречаются нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи - все они носят общерегулятивный характер. Потребность в интерпретации конституционных положений обусловливается возможностью неодинакового понимания норм конституции и неадекват-

ной их реализации в процессе правотворчества или правоприменения. Герменевтические усилия призваны устранять подобную многозначность. Вместе с тем, по-видимому, односторонним является чисто техническое понимание юридической герменевтики, которая предназначена исключительно для поддержки узаконенного правопорядка. Герменевтика служит и правильному (истинному) истолкованию и верному применению конституционных норм. В России функция толкования конституции является самостоятельной и осуществляется по специально предусмотренной ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» процедуре. В этом ее существенное отличие от американского порядка, который предполагает только казуальное толкование Верховным судом США федеральной конституции. Несомненно, что казуальное толкование применяется и в нашей стране при реализации контроля за конституционностью какого-либо правового акта, выполняя подчиненную задачу обоснования судебного решения.

Круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд с запросом о толковании конституции, значительно сужен по сравнению с теми, кто обладает правом запроса о проверке конституционности нормативных актов. Это определяется особой значимостью последствий интерпретации конституции для правоприменительной деятельности. В соответствии со ст.106 ФКЗ толкование федеральной конституции, данное Конституционным Судом РФ, является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. По существу это означает нормативность официального толкования. При этом процесс интерпретации может привести к появлению новых норм, равных по юридической силе нормам Конституции РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст.136 федеральной конституции было предусмотрено, что поправки к ее главам 3-8 принимаются не по процедуре принятия федерального конституционного закона (как это было закреплено в ст.136 Конституции РФ), а в форме особого правового акта - закона РФ о поправке к Конституции РФ. Фактически своим постановлением Конституционный Суд легализовал новый вид законов, который непосредственно не предусматривался конституционными нормами.

При этом возникает проблема следующего порядка: насколько даваемое толкование конституционных норм неотделимо от самих интерпретируемых положений и каковы правовые границы и объем толкования. Использование юридического механизма пересмотра положений конституции может привести к обновлению отдельных конституционных

норм или целых глав. В этом случае интерпретация разделяет судьбу истолкованного положения. Однако нормотворческая деятельность органов законодательной и исполнительной власти ограничивается решениями о толковании конституции. Последние порождают обязанность всех органов государственной власти, которая, впрочем, не всегда исполняется, не принимать нормативные и иные правовые акты, противоречащие смыслу интерпретационных актов Конституционного Суда РФ. Несомненно, что в данном случае не действует традиционное в теории права соотношение нормативно-правовых актов и актов толкования права. Конституция - правовой акт особого рода, обладающий целым рядом только ей присущих юридических свойств. Поэтому высшая юридическая сила положений основного закона распространяется и на решение органа конституционного правосудия об их толковании.

Вопрос о правовых границах и объеме толкования, очень важный не только с юридической, но и с политической точки зрения, не был разрешен ни в Конституции РФ, ни в соответствующем ФКЗ. Однако это не означает, что воля судей не связана фундаментальными конституционными принципами. Закрепленным в главе 1 основам конституционного строя не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ. Следовательно, толкование положений глав 2-9 не должно вступить в противоречие с нормами главы 1. При осуществлении толкования судьи не вправе выйти за пределы, установленные основами конституционного строя. В этом суть требования системности толкования. Другой сопутствующий вопрос возникает в отношении возможности пересмотра Конституционным Судом собственных решений о толковании. Из смысла ст. 73 ФКЗ вытекает право этого органа в пленарном заседании принять решение, не соответствующее ранее выраженной правовой позиции. Это правило в условиях социальной напряженности позволяет более гибко влиять на содержание конституционных норм, учитывая потребности времени, эволюцию правовой культуры общества и правового сознания отдельных социальных слоев. Вместе с тем пересмотр собственных интерпретационных актов органом конституционной юстиции при наличии особо жесткого характера конституционных норм кажется необходимым, т.к. вполне пригоден служить альтернативой чрезвычайно усложненной и пока не использованной процедуре принятия поправок. Деятельность Конституционного Суда в этом направлении может привести к возникновению «живой реально действующей конституции» без изменения ее текста или буквы. Главное при этом, чтобы Конституционный Суд сохранял приверженность основополагающим нормам федеральной конституции, обеспечивая процесс демократизации и социального реформирования.

ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РФ

С.А.Татаринов

В системе специальных юридических гарантий судебной защиты основных прав и свобод личности важное место занимает деятельность Конституционного Суда РФ как органа конституционного правосудия.

Последовательное воплощение в жизнь концептуальных начал правовой государственности предполагает утверждение не только в массовом общественном сознании, но прежде всего в социальной и правовой практике государства в качестве ориентиров высших ценностей гражданского общества, составляющих характеристику одной из существенных основ конституционного строя Российской Федерации - принципа приоритета конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст.2 Конституции РФ).

Именно наличие у каждого индивида комплекса неотъемлемых и неотчужденных прав и свобод, гарантированных Конституцией, действительно превращает личность в "полноправного партнера" государства, способного при необходимости предъявить к нему свои юридические притязания для ограничения вмешательства органов государственной власти и должностных лиц в сферу выражения индивидуальных интересов, недопущения нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Поэтому утверждение реального верховенства Конституции в правовом демократическом государстве в качестве атрибутивного признака своего проявления в области регулирования пределов действия государственной власти подразумевает, что органы государственной власти в ходе осуществления публично-правовых полномочий должны исходить из признания, соблюдения и защиты конституционных прав и свобод личности, которые определяют смысл и содержание всего процесса законодательной и правоприменительной деятельности, а также обеспечиваются правосудием (ст.18 Конституции РФ).

Таким универсальным организационным и правовым механизмом обеспечения прямого непосредственного действия прав и свобод личности в деятельности государственных органов служит отправление правосудия Конституционным Судом РФ в форме конституционного судопроизводства посредством осуществления процедуры проверки конституционности законов, нарушающих основные права и свободы по жалобам граждан (п.4 ст.125 Конституции РФ).

Формальным поводом инициирования гражданами процедуры проверки конституционности законов является подача обращений в Конституционный Суд РФ на нарушение законами прав и свобод человека и гражданина, зафиксированных гл.2 Конституции РФ (ч.1 ст.36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде РФ").

Сама конституционная жалоба представляет собой особую процессуальную форму обращения заявителей, направленную на возбуждение судебного разбирательства в Конституционном Суде РФ исключительно в целях юридической защиты конституционных прав и свобод личности, нарушаемых законом, в порядке осуществления процедуры конкретного конституционного контроля.

Субъектами, обладающими правом на обращение с индивидуальной или коллективной жалобой в Конституционный Суд РФ, выступают отдельные граждане, их законные представители либо общественные объединения и юридические лица, которые считают, что их конституционные права и свободы нарушены применением данного закона (ст.97 Федерального конституционного Закона "О Конституционном Суде РФ"). Материально-правовым основанием для обращения граждан в Конституционный Суд РФ является обнаружившаяся неопределенность в вопросе соответствия Конституции РФ закона, затрагивающего основные права и свободы граждан (ч.2 ст.36 Федерального конституционного Закона "О Конституционном Суде РФ").

Пределами допустимости подобных обращений граждан с жалобой в Конституционный Суд РФ служат прямые указания, что, во-первых, закон действительно затрагивает конституционные права и свободы личности человека и гражданина; во-вторых, обжалованный

закон применен либо подлежит применению в конкретном юридическом деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином правоприменительном органе государства (ст.97 Федерального конституционного Закона "О Конституционном Суде РФ").

В первом случае Закон предъявляет требования, касающиеся определения материально-правовых критериев допустимости конституционной жалобы, поскольку обжалованию подлежит только федеральный закон, который может ущемлять конституционные права и свободы гражданина.

В отличие от прежнего Закона РФ "О Конституционном Суде" 1991г. (ч.2 ст.66) предметом обращения является не "обыкновение правоприменительной практики", отражавшее характер общепринятого юридически значимого поведения судебных учреждений и иных правоприменительных органов, основанное на сложившемся толковании правовых норм или восполнении неясностей в праве, что создавало дополнительные трудности в реализации конституционного права граждан на обращение в Конституционный Суд РФ, а непосредственно примененный либо подлежащий применению закон в конкретном юридическом деле.

Во втором случае федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде РФ" 1994г. устанавливает специальные процессуальные условия допустимости конституционной жалобы в смысле подтверждения допущения обращений граждан, обоснования проверки жалобы, которая проводится в той части закона или отдельных его положений, насколько это необходимо в правоприменительном процессе для его юридической оценки в конкретном деле. В связи с чем процессуальные возможности обращений граждан в Конституционный Суд РФ значительно расширяются, так как отныне не является обязательной предпосылкой принятия жалобы к рассмотрению использование гражданами всех иных юридических процедур для защиты основных прав и свобод в других государственных органах.

При этом не имеет какого-либо значения, что перед рассмотрением юридического дела в Конституционном Суде РФ в отношении заявителя было впоследствии вынесено благоприятное решение правоприменительных государственных органов.

В свою очередь, Конституционный Суд РФ при разрешении юридического дела по конституционной жалобе не связан основаниями и доводами заинтересованных лиц, а принимает постановление по делу, касаясь предмета, указанного в обращении, и лишь в отношении той части закона, которая подвергается сомнению (ч.3 ст.74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде РФ").

Признание закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ влечет за собой пересмотр правоприменительных актов, не вступивших в юридическую силу, основанных на данном законе, компетентными органами государства в порядке обжалования в вышестоящую судебную инстанцию или иной государственный орган, а относительно вступивших в законную силу судебных актов в результате процедуры возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам либо в порядке надзора (ч.2 ст.100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде РФ").

Иногда в постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в связи с жалобой гражданина могут содержаться предложения федеральным органам государственной власти в качестве рекомендаций о внесении необходимых изменений в действующее законодательство или о принятии новых законов для ликвидации пробелов в праве.

Наконец, вынесение постановления Конституционного Суда РФ по делу о признании не соответствующими Конституции закона или отдельных его положений, нарушающих конституционные права и свободы личности, может повлечь за собой, помимо компенсации судебных расходов граждан и их объединений (ч.4 ст.100 Федерального конституционного Закона "О Конституционном Суде РФ"), возмещение вреда государством, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц в порядке обычного судопроизводства (ст.53 Конституции РФ).

РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ И КОНСТИТУЦИОННЫМИ И УСТАВНЫМИ СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РФ

В.В. Кровельщикова

Вопрос о взаимоотношениях между Конституционным судом РФ и конституционными и уставными судами субъектов РФ имеет не только теоретическое, но и существенное практическое значение.

Такое звучание он приобретает в настоящее время благодаря тому, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации" конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации входят в судебную систему РФ, но не относятся к системе федеральных судов, а являются судами субъектов Федерации¹.

Конституционный суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Одним из ведущих направлений его деятельности является рассмотрение дел, связанных с защитой прав и свобод человека. Но важное место в работе Конституционного Суда Российской Федерации занимают и вопросы обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов краев, областей, городов Федерального значения, автономных областей, автономных округов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, а также толкование Конституции Российской Федерации.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1

В соответствии с п. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться "для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации". В связи с этим возникла проблема, вправе ли конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривать другие вопросы, включенные в его компетенцию конституцией (уставом) соответствующего субъекта Федерации, или его полномочия должны ограничиваться лишь теми, которые названы Федеральным конституционным законом. Представляется, что конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации вправе рассматривать и другие вопросы, если они вытекают из исключительной компетенции субъекта Российской Федерации (ст. 73 Конституции Российской Федерации) и не конкурируют с полномочиями Конституционного Суда РФ и других федеральных судов¹.

Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом (ч.4, ст. 27).

Образование конституционных и уставных судов субъектов Федерации как ветви судебной власти имеет федеративные начала.

Во-первых, из природы федеративного государства следует, что конституции (уставы) его субъектов не должны противоречить федеральной Конституции. Поэтому суды субъектов не вправе принимать

¹ См.: Митюков М.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 1997. С.46.

решения, базирующиеся на тех положениях своих конституций, которые противоречат Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, конституционные (уставные) суды субъектов, как и все остальные виды судов, наделены правом обращаться с запросом в федеральный Конституционный Суд (ч. 4, ст. 125 Конституции РФ).

И наконец, в-третьих, существует сфера совместного ведения России и ее субъектов, в которой суды обоих уровней полномочны принимать решения и, следовательно, возможны конфликты судебных решений. В таких случаях Конституционный Суд Российской Федерации вправе проверить конституционность нормы конституции (устава) субъекта федерации, которой руководствовался конституционный (уставный) суд субъекта, вынося решение. Если данная норма будет признана противоречащей федеральному Основному Закону, то соответствующее решение не подлежит исполнению¹.

Подводя итог изложенному, нужно отметить, что взаимосвязь между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными и уставными судами субъектов РФ прослеживается через общие задачи обеспечения соблюдения норм Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, через общие постулаты оценки конституционности (противоконституционности), а также по линии сходства полномочий этих органов конституционного контроля. Тем не менее все конституционные (уставные) суды, включая федеральный, не образуя вертикаль, могут взаимодействовать на основе оказания методической, консультативной помощи друг другу.

¹ Вестн. Конст. Суда РФ. 1995. № 4. С. 40.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РФ

К.Г. Кашанин

Судебная власть - понятие относительно новое в российской конституционной науке и практике. Отрицание советской юридической наукой теории разделения властей и подконтрольное положение суда по отношению к партаппарату не давали оснований для формирования такого понятия, а тем более - его реального наполнения. Это понятие расширяет круг выполняемых судом функций, которые теперь нельзя свести только лишь к осуществлению правосудия. Законодательно эта идея выделения судебной власти в качестве самостоятельной ветви получила своё закрепление лишь в 1992 г., в законах об изменениях и дополнениях в Конституцию РСФСР 1978 г., и в Законе «О статусе судей» 1992г., ст. 1 которого так и озаглавлена: «Судьи - носители судебной власти».

Тем более, не могла отказаться от её декларации новая Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., провозглашающая Россию правовым государством (явно преждевременно, если принимать во внимание реальное положение вещей). Конституция РФ 1993 г. закрепила разделение властей как по вертикали - между федерацией и её членами, так и по горизонтали - между федеральными органами, осуществляющими государственную власть. Судебную власть Конституция РФ, как и большинство конституций, признаёт за судьями. Судебная власть не только возвышена до равноправной ветви власти, но и, в отличие от остальных властей, представленных в Конституции главами об органах, глава 7-я прямо озаглавлена «Судебная власть», что, несомненно, призвано повысить роль суда как единственного органа, осуществляющего правосудие. Соответствующая глава прежней Конституции именовалась «Правосудие и прокурорский надзор», что отражало своеобразие положения прокуратуры в нашей стране.

Однако смена названия не помешала включению в главу о судебной власти статьи о прокуратуре, что даёт некоторым основания причислять прокуратуру к судебным органам. Но Конституция даёт исчерпывающий ответ на данный вопрос: «Правосудие в РФ осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается» (ст.118). В целом же глава Конституции, посвящённая судебной власти, сохранила прежнее содержание и не даёт ни определения понятия судебной власти, ни описания судебной системы РФ. Что до первого- этому вопросу и законодательно, и в юридической литературе придаётся незаслуженно мало внимания. Что до второго- то Конституция ограничивается перечислением компетенций высших органов судебной власти-

Конституционного Суда РФ(ст.125), Верховного Суда РФ(ст.126), Высшего Арбитражного Суда РФ (ст.127) и ссылкой на федеральный конституционный закон (ст.118).

ФКЗ «О судебной системе РФ» , принятый в декабре 1996г., более конкретно подходит к вопросу о принадлежности судебной власти : «Судебная власть в РФ принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленном порядке к осуществлению правосудия присяжных заседателей и других представителей народа.» (ст.1 Закона) Пункт 2 ст. 4 Закона указывает на наличие двух составляющих судебную систему РФ: федеральные суды и конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ.

Система федеральных судов состоит из трёх подсистем. Одна из них - Конституционный Суд РФ, осуществляющий конституционное правосудие, что не является традиционной судебной функцией. У Конституционного Суда есть полномочия решать вопрос о нарушении принципа разделения властей, что предопределяет его особое место среди других органов, имеющих контрольные функции. Право конституционного контроля позволяет судам служить противовесом другим ветвям власти, без этого права судебная власть была бы слишком слаба и не могла бы выполнять свою роль в системе разделения властей. Конституционный Суд наделён правом отмены актов, не соответствующих Конституции, но только при обращении с запросом о законности акта или его части одного из перечисленных в Конституции субъектов. Отсутствие права самообращения многие считают следствием системы сдержек и противовесов (каждый занимается своим делом, и в отличие от двух других ветвей власти основной принцип судебной деятельности - это, скорее, реакция на что -то, чем просто акция, действие. Суд - арбитр между двумя спорящими сторонами.) или признаком отграничения суда от других правоохранительных органов (Савицкий В.М.). До недавнего времени такое утверждение в полной мере относилось лишь к Конституционному Суду, а суды общей юрисдикции с их правом возбуждения уголовного дела под данное определение не подпадали. В декабре прошлого года Конституционный Суд своим решением лишил суды данного права как не соответствующего принципу разделения властей, и теперь это утверждение справедливо для всех судов РФ. Конституционный Суд даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения Государственной Думой РФ обвинения Президента РФ в совершении тяжкого преступления. Толкование Конституции - новое полномочие суда, осуществляемое Конституционным Судом по запросам Президента РФ, Правительства РФ, Парламента РФ и органов законодательной власти субъектов РФ. Причём в отличие от актов толкования других правоприменителей, толкование, исходящее от Конституционного Суда, имеет общеобязательный, по сути нормативный, характер.

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды составляют две отдельные подсистемы федеральных судов, и, в свою очередь, состоят каждая из трёх звеньев: Первый уровень судов общей юрисдикции - районные суды - основное звено федеральных судов. Вторым- средним- звеном выступают суды автономных округов и автономной области, городов федерального значения, краевые, областные суды и верховные суды республик. К этим же звеньям относятся соответствующие военные и специализированные суды. Третьим - высшим звеном федеральных судов общей юрисдикции является высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным данным судам - Верховный суд Российской Федерации, осуществляющий судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и дающий разъяснения по вопросам судебной практики. Кроме того, он даёт заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления по обвинению, выдвинутому Государственной Думой РФ.

Федеральные арбитражные суды также имеют три звена: арбитражные суды субъектов РФ, арбитражные суды округов и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Поскольку Россия- государство федеративное, а Конституцией закреплено единство системы государственной власти, гарантирующее целостность РФ и её суверенитет, интересен вопрос о реализации принципа разделения властей не только по горизонтали, но и по вертикали, между федерацией и её субъектами. В этом плане характерно, что авторы комментариев к Конституции РФ 1993 г. пишут лишь об общих принципах и формах деятельности органов исполнительной и законодательной власти как федерального центра, так и каждого члена федерации, но ником образом не задевают судебную власть, что, скорее всего, неслучайно.

Наиважнейшим условием для нормального функционирования судебной власти была и остаётся независимость судей, от которой зависит качество выносимых судом решений, их беспристрастность и объективность. Поддержание объективности и независимости судебных систем в мировой практике осуществляется путём ограждения судов от внешнего влияния, будь то другие государственные системы, другие ветви государственной власти или частные интересы, пытающиеся оказывать экономическое, социальное, этническое, религиозное или региональное давление на судей. Независимость судов очень важна также и для их целостности и доверия к ним в рамках политической системы. По словам С.Лагон, «такие независимые организации, как Международная амнистия и Дом свободы, утверждают, что в современных государственных структурах высокая степень независимости судов тесно взаимосвязана с политической стабильностью, уважением к правам человека и жизнеспособностью других демократических институтов. ... Эта независимость базируется на двух основных компонентах: *независимости в принятии решений*, которая определяется как уважение к решениям судов и их исполнению, и

конструктивная независимость, означающая свободу от вмешательства политических руководителей в отбор, продвижение по службе, оплату труда и повседневную деятельность судебного персонала...» Никакая политическая власть не может возвышаться над судебной. Широко известно, к чему это приводило в прошлом. Это хорошо иллюстрирует сложившаяся тогда поговорка : «Суд независим и не подчиняется никому, кроме исполкома.» Судья просто не мог быть вне партии и оттого был напрямую зависим от аппарата. Конституционный камуфляж был рассчитан на общественность, прежде всего зарубежную, но законодательно закреплялось противоположное декларируемому в конституциях : по закону «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. суд был приравнен к другим правоохранительным органам и вместе с ними подпадал под координационную деятельность прокуратуры, Минюст по Основам Законодательства СССР «О судостроительстве» 1980г. осуществлял организационное руководство судами, закон РСФСР «О судостроительстве в РСФСР» от 8.07.81. в ст.ст. 8-9 предусматривал образование всех судов на началах выборности судей и народных заседателей и их подотчётность и ответственность перед избирателями или избравшими их органами, то же следовало из закона «О выборах судей городских (районных) народных судов», да и по Конституции РСФСР 1978 г., судьи должны были отчитываться о своей работе перед избирателями. Полномочия даны на время, а дальше - как повезёт. А учитывая псевдодемократические выборы, становится ясно: судья не мог проявлять свою независимость и самостоятельность, иначе ему долго в судебском кресле не просидеть. Новый закон «О судебной системе РФ» в ст.5 закрепляет самостоятельность осуществления судами судебной власти, «независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ и закону.» Важным видится положение п.4 данной статьи, согласно которому « не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей.» В п.3 ст. 11 судьям гарантируется материальное и социально-бытовое обеспечение за счёт государства, «соответствующее их высокому статусу». Размер денежного содержания не может быть уменьшен в течение всего времени пребывания судьи в должности. Ст.ст. 15 и 16 данного закона провозглашают несменяемость и неприкосновенность судей. Ещё одна немаловажная гарантия их деятельности закреплена Конституцией в ст.124: «...финансирование судов производится из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.»

Гарантии независимости судей, нашедшие ныне своё закрепление в Конституции и законах РФ, при их полной реализации на практике смогут поднять суды на полагающуюся их статусу «власти» высоту.

ПРЕЗИДЕНТ РФ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

И.Л.Волощенко

Согласно ст. 94 Конституции РФ единственным законодательным органом государства является парламент России. Подобное положение закреплено в основных законах большинства стран мира. Традиционно это символизирует воплощение в государственном механизме принципа разделения властей, что предполагает, в частности, отделение законодательной власти от исполнительной. Между тем Президент играет активную роль в процессе законотворчества. Это обусловлено не только политическими причинами, но и конституционными положениями ст. 84 о законодательных прерогативах Президента РФ (под которыми следует понимать «определенный круг его полномочий, касающихся законодательной сферы»¹ и не смешивать их с основной функцией парламента). Остановимся на некоторых из них подробнее.

В отличие от основных законов государств с президентской формой правления (США, Франции, Чехии, Болгарии, Румынии и т.д.) Конституция РФ наделяет главу государства правом законодательной инициативы и не предусматривает для его реализации никаких ограничений (так, в Финляндии президент направляет в парламент только законопроекты, подготовленные Кабинетом министров). В настоящее время глава государства достаточно широко использует это право. Однако значительное число законопроектов, внесенных Президентом, не всегда находят должное понимание со стороны Государственной Думы. До сих пор не нашлось времени и желания для принятия таких важных актов, как законы о Верховном Суде, федеральном Правительстве, адвокатуре и т.д. Полная сложности процедура принятия законодательных актов, политическая конфронтация в парламенте, нежелание решать проблемы совместными усилиями создали ситуацию, когда «брешь» в действующем законодательстве закрывалась с помощью указов Президента РФ. «Если дремлет парламент, должен бодрствовать Президент», - так охарактеризовал эту ситуацию полномочный представитель главы государства в Конституционном Суде М.Митюков.² Однако сегодня большинством ученых юристов-государствоведов достаточно четко определяется юридическая значимость этих актов, которые по своему

¹ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М.: Юрид. лит., 1994. С. 109.

² См.: Российская Федерация. 1996. № 13. С. 54-55.

статусу являются подзаконными, обладают ограниченной сферой действия и отнюдь не подменяют собой законодательство.

Между тем в целях обеспечения непрерывности процесса правового регулирования практика зарубежных государств выработала возможность предоставления президенту некоторых законодательных полномочий, ограниченных сферой действия во времени и по кругу объектов регулирования. Практически это может быть оформлено путем внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ либо принятием Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», определяющего взаимные обязательства Президента и парламента. Так, например, в случае издания Президентом указов, восполняющих пробелы закона, глава государства не позднее 10 дней вносит в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы соответствующий законопроект, который рассматривается в первоочередном порядке и в жесткие сроки.

В соответствии со ст. 104 Основного закона РФ правом законодательной инициативы наряду с Президентом обладают парламент, Правительство, законодательные органы субъектов Российской Федерации, а также высшие судебные органы по вопросам их ведения. Такое обилие уполномоченных субъектов на практике приводит к бессистемности, неравноценности, дублированию выдвигаемых законодательных инициатив. Устранению этих недостатков способствовало бы развитие различных форм координации (в частности, взаимное информирование при составлении планов подготовки законопроектов). Одним из основных средств общения между Президентом и парламентом являются ежегодные послания главы государства Федеральному Собранию о положении в стране и концептуальных положениях дальнейшего развития государства (п. «е» ст. 84). Послания Президента РФ - это своеобразный координатор законотворческой деятельности не только парламента, но и правительства, и судебной власти.

Конституция РФ ограничивает реализацию права законодательной инициативы только в отношении высших органов судебной власти; предметное разграничение полномочий других субъектов отсутствует, что вполне соответствует самостоятельности каждой из ветвей власти. Однако на практике это приводит к «всеядности» Президента, нерациональной перегрузке исполнительной вертикали, принятию актов без должной проработки юридико-технического характера. Думается, что прерогативу главы государства должно составлять внесение проектов законодательных актов по вопросам федеративных отношений, организации государственной власти, судебной системы, основ правового статуса граждан, в то время как за правительством - разработка экономических вопросов.

В этой связи достаточно оправданным представляется предложение специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ¹ о создании единой Государственной программы законопроектных работ, занимающейся координацией и экспертной оценкой законодательных инициатив. Воплощение в жизнь вышеуказанных положений, которые определяют сотрудничество и согласованные действия всех участников законодательного процесса, в настоящее время, более чем когда-либо, нужно, поскольку Россия крайне заинтересована в политической стабильности.

¹ См.: Журнал российского права. - 1997. - № 1. - С. 10.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Ю. Свиначев

Современная конструкция Конституции РФ закрепляет правовое положение Президента РФ в системе высших органов государственной власти как главы государства, который определяет основные направления внутренней и внешней политики, является гарантом Конституции Российской Федерации.

Подобное положение поста главы республиканского государства среди иных ветвей власти не совсем типично для системы "разделения властей". В иных странах, являющихся по форме правления республиками, в которых конституционно учрежден пост Президента, глава государства возглавляет одну из ветвей власти-исполнительную.

Особую значимость играют проблемы взаимодействия главы государства с правительством, как коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, на основании полномочий, закрепленных в статье 83 Конституции РФ: назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка.

Подобные отношения главы государства и правительства позволяют

достаточно эффективно организовать функционирование механизма исполнительной ветви государственной власти.

Однако правовая доктрина "разделения власти" предписывает учитывать существование законодательных и судебных органов государственной власти, которые реализуют свой суверенитет и верховенство в системе политической власти в обществе, наряду с его исполнительной ветвью. Не всегда подобного рода отношения носят мирный и конструктивный характер, как хотелось бы гражданам государства.

В цивилизованных высокоразвитых обществах, строящих основы светского, правового государства, взаимоотношения ветвей власти традиционно гармоничны. Аналогичные процессы, хотя и с трудом, идут в Российской Федерации. Тем не менее при принятии в первом чтении бюджета страны на 1998г. в предлагаемой главой государства и Правительством РФ редакции активизировались многочисленные оппоненты, требующие в конечном счете существенного ограничения полномочий главы государства именно в сфере взаимодействия с Правительством РФ.

Поддавшись на "давление" со стороны Государственной Думы, Президент РФ, не имея иных способов актуальной ревизии Основного Закона, в "обмен" на обещание концептуального утверждения структуры Закона РФ о бюджете, 17 декабря 1997г. подписал Федеральный Конституционный Закон N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (Принят Государственной Думой РФ 11 апреля 1997г. и одобрен Советом Федерации 14 мая 1998г).

Закон состоит из десяти глав и сорока восьми статей. Текст закона включает в себя общие положения , состав Правительства Российской Федерации и порядок его формирования, полномочия Правительства, взаимоотношения Правительства и Федерального Собрания, а также взаимоотношения с органами судебной власти и с органами

государственной власти субъектов РФ. IX и X главы настоящего Закона посвящены обеспечению деятельности Правительства РФ и заключительным положениям.

Глава V указанного закона дает представление о правовых аспектах взаимоотношений Правительства РФ и Президента РФ. Глава государства имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (и на заседаниях Президиума Правительства РФ). Статья 32 регламентирует особенности осуществления руководства Президентом РФ некоторыми федеральными органами исполнительной власти ("силовыми структурами"), направляя их деятельность, Глава государства имеет право отменять противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству постановления и распоряжения Правительства РФ, принимать или отклонять его отставку, в том числе и в случаях выражения недоверия Правительству Государственной Думой РФ. Однако, на основании статьи 7 анализируемого закона, Президент РФ обязан уведомить Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания РФ об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Установлен также и максимальный двухмесячный срок , в течение которого Президент РФ вправе уполномочить одного из заместителей Председателя Правительства исполнять обязанности последнего в случае отставки.

Таким образом, становится очевидным некоторая "потеря" главой государства своего влияния и способности к концентрированному воздействию на процесс формирования и деятельности Правительства и переход определенных функций к представителям законодательной власти, что вполне обоснованно при совершенствовании отношений между основными ветвями государственной власти в рамках цивилизованного и правового республиканского строя в РФ.

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Л.А.Мицкевич

Трансформация социально-политических и экономических отношений в обществе с неизбежностью предполагает и трансформацию государственных институтов и, соответственно, изменение основных понятий государственного управления.

Одним из таких понятий является категория исполнительной власти. Научная разработанность данного вопроса в полной мере соответствует современному состоянию организации исполнительной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. При этом достаточно неоднозначным представляется ответ на вопрос, что здесь является причиной, а что следствием - отмеченное состояние законодательной базы, регулирующей деятельность исполнительной власти - отсутствие конституционных и федеральных законов, незавершенность и несовершенство нормативных актов субъектов федерации. Представляется, что отмечающиеся в печати причины политического характера (в том числе "враждебное противодействие отдельных политиков и депутатов") не являются преобладающими, поскольку данное состояние соответствует объективным закономерностям изменения и развития сложноорганизованных социальных систем, к каковым относится и общество.

В связи с этим особый интерес вызывают положения кибернетики и синергетики, позволяющие получить некоторые представления о происходящих в период трансформации процессах.

1. В силу закона иерархичности мира (и представлений и нем), его сложноорганизованного и незавершенного характера недостаточно объяснить происходящие изменения и прогнозировать развитие событий; исходя только из представлений науки о государстве и праве. В основе разработок государственного управления и, соответственно, в основе законопроектных предложений должны лежать достаточно ясно сформулированные предложения о наиболее вероятных (и наиболее желательных) тенденциях развития нашего общества и, следовательно, о соответствующих способах организации государственной (в том числе исполнительной) власти. Концепция исполнительной власти должна быть производна от концепции развития общества. Это требует, во-первых, усилий многих ученых, а не только юристов, во-вторых, ставит под сомнение эффективность механического использования опыта

зарубежных стран, в частности, слепое копирование устройства исполнительной власти, а также правовых актов, регулирующих ее деятельность.

2. Закон необходимого разнообразия требует соответствия степеней "сложности" субъекта и объекта управления при определенном доминировании субъекта. Отсюда следует, что степень сложности субъекта управления (например, органов исполнительной власти субъектов федерации) должна зависеть от объема и структурной организованности объекта управления (региона в целом, его экономики, социально-политических, демографических и других процессов), а не от позиции авторов, разрабатывающих проекты уставов и иных нормативных актов субъекта федерации. Сложность состоит в определении допустимых пределов опережающего развития субъекта управления с тем, чтобы не произошло отрыва правовой формы от содержания - фактически существующих общественных отношений.

3. Закон неравномерности развития сложноорганизованных систем (в сочетании с законом "наименьших" А.А.Богданова) дает основания для умеренного оптимизма в отношении тенденций развития исполнительной власти. Поскольку именно исполнительная власть в условиях переходного периода является ответственной за организацию трансформационных процессов (в том числе в силу того, что она генетически выступает в качестве первой организующей, "административной" власти в социальных системах), поскольку именно на ней лежит ответственность за определение тенденций развития объекта управления, а также за организацию обратной связи как необходимого условия реформирования. В связи с этим закон неравномерности развития требует от исполнительной власти обнаружения и фиксации конкретных проявлений эффективного осуществления реформ как первых структурных элементов будущей системы социальной организации, а также неперемennого информирования об этих "зачатках" будущей структуры максимально широких слоев населения.

4. Таким образом, недостаточная разработанность концепции исполнительной власти, незавершенность правового регулирования и постоянная изменчивость существующей системы исполнительной власти - явления, объективно обусловленные переходными процессами. что связано с необходимостью гибкого реагирования субъекта управления на постоянные изменения окружающей Среды. Представляется, что это не недостаток, а скорее достоинство, сводящее к минимуму отрицательные воздействия неправильных управленческих решений в условиях высокой степени неопределенности.

ДОГОВОРЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ -

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ

Л.П.Шмайлова

Наряду с нормативными актами, договоры субъектов Российской Федерации получают все большее распространение в системе правовых источников.

Прежде всего, это договоры, принимаемые в сфере самостоятельной международной деятельности в рамках полномочий, предоставленных Конституцией РФ (ст. 72), конституциями субъектов РФ (Башкортостана, Татарстана, Саха-Якутия и др.); законами, принятыми в ряде субъектов Федерации (Нижегородской, Тюменской областей и др.); либо предусмотренных уставами других субъектов (Оренбургской, Свердловской областей).

Договоры эти весьма разноплановы, так как заключаются субъектами федерации как с иностранными государствами, так и с субъектами, входящими в состав зарубежных федераций.

Такие договоры с позиций международного права достаточно традиционны, и сложность оценки их правовой природы связана только с необходимостью четкого определения пределов и возможностей самостоятельного осуществления международных связей субъектами Российской Федерации.

Значительна также группа договоров, которые специалисты называют внутрифедеральными договорами о компетенции.

Это прежде всего Федеративный договор, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, межведомственные договоры о компетенции (например, Соглашение между Госкомимуществом России и Российским Фондом федерального имущества 1992 г.).

Правовая природа таких договоров носит публично-правовой характер, так как выходит за пределы гражданского права.

Достаточно редко пока встречаются договоры, возможность заключения которых вытекает из прав субъекта Федерации, предусмотренных нормами Гражданского кодекса РФ (ст. ст.124 и 125).

Эти договоры наименее изучены, так как не публикуются в общедоступных источниках. Своеобразие таких договоров в том, что субъект Федерации, как и государство в целом,

заключает такого рода договоры, исходя не из частных интересов, а в целях наиболее эффективного осуществления публичной власти.

В гражданском обороте от имени субъекта Российской Федерации выступают его представительные и исполнительные органы.

Поскольку российское законодательство исходит из плюралистической модели участия государства и его субъектов в гражданском обороте, различные сферы компетенции субъекта между ними распределены.

Наряду с традиционными гражданско-правовыми договорами (например, распоряжение собственностью, принадлежащей субъекту Российской Федерации), заключенными с различными физическими и юридическими лицами, возможны и договоры в сфере хозяйственной деятельности, заключаемые между самими субъектами Российской Федерации (например, договоры о совместном инвестировании и строительстве объектов - аэропортов, трубопроводов - представляющих общий интерес для нескольких субъектов Российской Федерации, совместное формирование регионального фонда зерна и т.п.).

Представляется, что такого рода договоры по правовой природе не являются чисто гражданско-правовыми, так как в этих договорах присутствуют элементы публичного договора - бюджетное финансирование, особый контроль за соблюдением условий таких договоров; цель, сопряженная, как правило, с достижением не только экономического результата, но и эффективности осуществления власти.

Договоры международно-правового характера субъектов Российской Федерации достаточно активно исследуются ведущими учеными (Игнатенко Г.В., Пустогаров В.В. и др.).

Договоры субъектов Российской Федерации, основанные на нормах ст. ст. 124 и 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, не имеют пока системного исследования, что объясняется, по моему мнению, сложностью правовой природы этих договоров, требующих внимания и профессионального анализа цивилистов и государствоведов.

МЕСТО ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ДЕЛА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ

Э.С.Юсубов

Любая федерация является единым, целостным и союзным государством. Это предопределяет наделение ее признаками, которые характерны для унитарного государства. К ним, прежде всего, относятся единая союзная территория, верховенство федеральной власти, которая действует на территории всего государства, единая правовая система и т.д.

Отсутствие права выхода и суверенитета у субъектов федерации и концентрация всей полноты власти в федеральных органах порождают обязанность для союзного государства осуществлять федеральное принуждение по отношению к субъектам федерации. Формы принуждения могут быть различными в зависимости от конкретных факторов и обстоятельств. Нарушение основ конституционного строя, отказ от выполнения решений федеральных органов, принятых в рамках полномочий, угроза территориальной целостности, угроза агрессии со стороны иностранного государства и т.д. создают основания для принятия политико-правовых мер со стороны федерации. В зависимости от причины, степени нарушения или угрозы нарушения, отказа от соблюдения конституционного принципа целостности территории государства такие меры могут быть различными. Но общим для них является именно принудительный характер применяемых мер воздействия. Практика зарубежных стран выработала различные формы принуждения - от финансово-экономического характера до репрессивных мер воздействия. Традиционными и наиболее часто используемыми мерами федерального вмешательства являются смещение должностных лиц субъекта федерации и назначение на их место представителей федеральных органов, роспуск представительного органа власти субъекта федерации, экономические и финансовые санкции и другие. Они носят, как правило, чрезвычайный характер и по-

разному называются. В Индии - это президентское правление, в ФРГ - федеральное принуждение, в странах Латинской Америки - федеральная интервенция. Институт федерального вмешательства в названных и других федерациях является объектом конституционного регулирования и непосредственно вытекает из системы федеративных отношений. В некоторых странах федеральное вмешательство является одним из видов чрезвычайного положения (например, Индия, Бразилия, Пакистан).

Конституция Российской Федерации не предусматривает право федерального вмешательства в дела субъектов федерации. Наличие дискреционных полномочий у Президента РФ как гаранта Конституции и прав и свобод человека и гражданина, соединенное с его положением верховного главнокомандующего, создают условия для введения института федерального вмешательства. Необходимо разработать специальный правовой механизм его применения на основе федерального закона.

Указом Президента РФ от 31 марта 1996 г. № 435 дано поручение Правительству РФ разработать и внести в качестве законодательной инициативы проект федерального закона об ответственности за посягательство на единство и территориальную целостность государства. Во исполнение указа главы государства в Федеральное Собрание РФ внесен проект федерального закона "Об обеспечении государственной целостности и соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов". Принятием названного федерального закона ставятся задачи: установление правовых оснований привлечения к ответственности органов государственной власти и должностных лиц за нарушение Конституции РФ; определение организационно-правовой формы обеспечения государственной целостности, соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Однако принятие единого федерального закона в нынешних условиях весьма проблематично. Он прежде всего затрагивает интересы членов Совета Федерации - представителей субъектов Российской Федерации. В любом случае принятие подобного федерального закона является объективной необходимостью и вполне соответствует природе федеративного государства.

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е.А.Губарь

Законодательная деятельность федерации и ее субъектов складывается непросто, проблем в организации и разграничении компетенции в этой области немало.

Как известно, Конституция Российской Федерации называет вопросы, находящиеся, во-первых, в ведении только Федерации, во-вторых, в совместном ведении Федерации и ее субъектов и наконец, есть сфера исключительного ведения самих субъектов.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст.73) по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти. Очевидно, что для субъекта Федерации интерес прежде всего представляют два перечня полномочий - в вопросах совместного ведения с Россией и собственного ведения (например, ст.ст.61, 62 Устава (Основного закона) Алтайского края).

Если собственное ведение субъекта определяется по принципу: "Все то, что не находится в ведении самой Федерации или в совместном ведении, - остается субъекту", то реализация полномочий в вопросах совместного ведения субъекта и Федерации вызывает определенные трудности. Здесь прежде всего необходимо разобраться с самим понятием "совместное ведение". С. А. Авакьян в своей работе "Проблемы законодательной деятельности в сферах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов" предлагает несколько подходов к возможной трактовке данного понятия, суть которых состоит в следующем: можно считать, что это единая сфера для обеих сторон, где они действуют сообща, можно считать, что это такая сфера, где один правит, остальные действуют по его указаниям в общих делах, и, наконец, еще один подход предполагает, что в этой сфере разделение происходит и полномочий по правовому регулиро-

ванию общественных отношений, и полномочий по применению актов. Думается, последний подход более точно отражает сложившуюся практику, но как разделить и то, и другое - из-за этого и разгораются споры.

Отдать полностью правовое регулирование общественных отношений регионам центр не может, использование модели "основ законодательства" (т.н. рамочных законов) действующая Конституция не предусматривает, а предусматривает принятие актов прямого действия как на федеральном уровне, так и в субъектах, следовательно, решение проблемы видится в определении соотношения актов Российской Федерации и ее субъектов.

Прежде всего это касается вопроса: что каждая сторона должна урегулировать в своем акте? Традиционная модель состоит в том, что после издания акта России появляется акт субъекта, воплощающий в полном объеме федеральный акт и детально регулирующий узкий круг вопросов, оставленный субъекту. Так, например, 24 июня 1994 г.

Государственная Дума приняла Федеральный Закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации". Следом комитет по управлению государственным имуществом Алтайского края разрабатывает проект Закона "О приватизации государственного имущества в Алтайском крае", который в большинстве своем повторил федеральный акт, лишь урегулировав порядок формирования краевых органов, обладающих полномочиями по приватизации и управлению имуществом края, а также объекты краевой собственности, подпадающие под действие данного Закона. Думается, с принятием краевого Закона федеральный акт оттесняется на второй план и теряет свое значение.

В связи с этим целесообразно использование этой модели: часть вопросов регулируется в акте России, часть - в акте субъекта, при этом оба подлежат применению. Федеральный акт в данном случае

является не только основополагающим, но и детально регулирующим определенный круг вопросов с прямым действием. Субъект федерации принимает "компактный" Закон, отражающий местные особенности.

Еще одна трудность связана с тем, что Российская Федерация - федерация молодая и на федеральном уровне имеется явное отставание законодательной базы экономических, политических и социальных реформ. Отсюда встает вопрос: может ли субъект федерации, не дожидаясь федерального акта, регулировать общественные отношения в сфере совместного ведения самостоятельно? На практике это встречается нередко. Например, Закон Алтайского края "О порядке управления объектами права собственности Алтайского края" достаточно подробно регламентирует вопросы создания и деятельности краевых государственных унитарных предприятий. Федеральный Закон о них еще не принят.

Однако Конституция предусматривает "очередность" регулирования, т.е. большинство актов субъекта федерации принимается "в соответствии" с федеральными, а значит, после них. Но практика зачастую требует заполнить законодательный пробел как можно оперативнее. И здесь возможен один выход из ситуации - предусмотреть право субъекта принимать свои акты, не дожидаясь федеральных, при заключении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Изложенные проблемы представляют собой лишь небольшую часть существующих в действительности и требующих обоснованного решения, поскольку законодательная деятельность субъекта, с одной стороны, определяет его взаимоотношения с федерацией, а с другой - определяет его дальнейшее развитие.

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФОРМ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В. В. Сорокин

Государственность - явление, исторически развивающееся, проходящее в своем развитии чередующиеся, противоположные относительно друг друга фазы. В общественной жизни одновременно происходит множество быстротекущих процессов.

Переходное же состояние государства является периодом наивысшего напряжения официальной власти, когда смена конституционного строя достигается в условиях общего кризиса системы властеотношений.

Российскую государственность можно признать непрерывным процессом переходности. В отличие от других государств она перенесла наибольшее количество социальных потрясений - иноземных нашествий, войн, насильственных переделов власти.

Переходность характеризуется чрезвычайным многообразием форм. Однако представляются продуктивными попытки их обобщения, создания теории переходных процессов в современном государстве. Теория - нечто большее, чем описание режимов в том виде, в каком они переживают переход. Теория предполагает выявить основные черты государства переходного состояния, с помощью чего возможно будет объяснить внутреннюю логику переходности в целом. В данном материале рассматриваются лишь некоторые общетеоретические вопросы роли преемственности в переходный период.

В условиях смены формы государства новая господствующая социальная сила не может использовать прежнюю форму для своих целей, потому что она приспособлена для иных целей. Поэтому от прежней формы отказываются. Но если бы старое уничтожалось полностью, ни о каком развитии как усложнении организации государства не могло быть и речи.

Новое возникает не на пустом месте, оно обусловлено старым и усваивает от него все необходимое. По меткому замечанию Тенненбаума В. О., " новое государство остается государством. Основная закономерная связь повторяется на новой почве, но повторяется так же, как повторяется связь между почвой и растением, а именно: независимо от того, какова почва и каково растение, из почвы растение получает питательные вещества ¹".

Переходность представляет собой генетическую связь нового со старым. В этом заключается одна из закономерностей развития государств, необходимое условие их поступательной деятельности. И речь здесь не идет о простом перенесении элементов старого в новую форму, а об изменении этих элементов в процессе перенесения.

Однако степень преемственности различных государственно-правовых явлений неодинакова. Так, преемственность между старой и новой государственными идеологиями крайне незначительна, поскольку уже на начальном этапе перехода от прежнего идеологического курса решительно отказываются.

Преемственность в переходных условиях удерживает, сохраняет и использует отдельные элементы предшествующей формы государства. Степень преемственности обуславливает степень опасности возникновения социальных конфликтов, ведь попытки утверждения нового качества сугубо административным путем без каких бы то ни было предпосылок его восприятия создают обстановку обвального разрушения институтов государства.

Переходность - связь непрерывная и в отличие от повторяемости предполагает наличие неисчезающих признаков и элементов структуры. "Переход возможен только при удержании положительного новыми формами", - отмечает Т.В.Наконечная². Но представляется, что это условие совсем не обязательно и может быть воспринято лишь в качестве идеала. Интересы социальной группы-преобразователя системы оказываются решающими. Непрерывно меняющиеся ситуации переходного периода открывают направления для альтернативных вариантов развития, а господствующая социальная сила заинтересована добиться необратимости переходного процесса порой за счет выбора тупикового варианта.

Таким образом, можно заключить, что в условиях переходности государства никогда не достигается полная ликвидация старого и совершенное утверждение нового, а сам переход осуществляется в специфических переходных (комбинированных) формах, которым соответствуют переходные же институты государства.

Литература

1. Тенненбаум О.В. Государство: система категорий. Свердловск, 1971. С.107.
2. Наконечная Т.В. Преемственность в развитии права. Киев. 1987. С. 22.

ОСНОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РФ

Е. Н. Барышников

Принцип прямого действия Конституции РФ (ст. 15) не означает ее автоматической реализации. Последняя предполагает наличие активной деятельности юридически значимого порядка соответствующих субъектов по осуществлению и исполнению своих прав и обязанностей соответственно. При этом важной гарантией должной реализации норм Конституции выступает институт конституционной ответственности, находящий свое закрепление непосредственно в нормах Основного Закона.

Как и любой иной вид юридической ответственности, конституционная ответственность наступает при наличии соответствующих оснований, которые заслуживают отдельного внимания в силу присущей им специфики. Изначально методологически важно разграничивать основания конституционной ответственности в ретроспективном и позитивном аспектах. Как справедливо отмечается в литературе, позитивная юридическая ответственность как юридическое бытие существует лишь на конституционном уровне, на отраслевом же уровне она имеет отношение главным образом к сфере правосознания, правовой психологии. Содержание позитивной конституционной ответственности составляет ответственное отношение субъекта к своим конституционным обязанностям, что выражается в их добросовестном исполнении. Следовательно, ее основание нужно усматривать в приобретении субъектом соответствующего государственно-правового статуса (напр., формирование Правительства РФ (назначение Председателя, заместителей Председателя, федеральных министров); формирование и избрание Совета Федерации и Государственной Думы; назначение Генерального прокурора РФ и т. д.).

Конституционная ответственность в ретроспективном аспекте выражается в негативной государственно-правовой реакции уполномоченного властного субъекта на юридически значимое поведение определенного лица, наступлении для него неблагоприятных последствий преимущественно политического и морального характера: освобождение от должности определенных должностных лиц, указанных в статье 83 Конституции; приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 85); отрешение от должности Президента РФ (ст. 93); отклонение Советом Федерации либо Президентом РФ федерального закона (ст. ст. 105, 107); выражение Государственной Думой РФ недоверия Правительству РФ (ст. 117); отставка Правительства РФ по решению Президента РФ (ст. 117); признание Конституционным Судом РФ не соответствующими Конс-

титущии РФ определенных нормативных актов, вследствие чего они утрачивают юридическую силу (ст.125); роспуск Государственной Думы РФ (ст.ст. 111, 117). Как известно, традиционно в качестве основания того или иного вида юридической ответственности рассматривается соответствующее правонарушение (уголовное, административное, гражданское и т.д.). Анализ конституционных норм, касающихся возможности реализации вышеперечисленных последствий – мер конституционной ответственности (некоторые из них не всегда выступают в роли таковых), позволяет сделать достаточно определенный вывод относительно более широкого круга оснований ретроспективной конституционной ответственности. Во-первых, это собственно конституционный деликт, который может иметь различные формы проявления: либо нарушаются конституционные запреты, либо не выполняются конкретные требования, функции, задачи, закрепленные в Основном законе в отношении соответствующего государственного органа, должностного лица. Так, например, конституционный деликт в первой форме может выражаться в создании и деятельности общественных объединений в противоречие ст.13 Конституции РФ. Примером конституционного правонарушения во второй форме может служить невыполнение Правительством РФ, его членами основных направлений деятельности Правительства РФ, закрепленных в ст.114 Конституции РФ. Во-вторых, основанием негативной конституционной ответственности может выступать иное правонарушение. По действующей Конституции РФ Президент РФ может быть отрешен от должности при совершении им государственной измены или иного тяжкого преступления. Под иным тяжким преступлением, следуя ст.15 УК РФ, думается, нужно понимать собственно тяжкие преступления и преступления особой тяжести. Наконец, в-третьих, конституционная ответственность может быть связана с потребностью в регулировании политических отношений, и тогда ее основанием будет являться определенный юридически значимый политический шаг определенного властного субъекта. Так, в случае вынесения Государственной Думой повторного вотума недоверия Правительству в течение трех месяцев после первоначального у Президента имеется возможность сохранить действующее правительство (если, конечно, политически оно его устраивает) – роспуск нижней палаты парламента.

Таким образом, реализация конституционной ответственности в негативном аспекте не всегда связана с совершением конституционного правонарушения. При этом, как правило, ее осуществление не требует наличия у соответствующего субъекта вины в совершении того или иного действия (бездействия).

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т.А.Миронова

Принятие федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и вступление его в силу с 1 сентября 1995 года стало новым этапом в процессе формирования местного самоуправления в современной России. На основании и во исполнение вышеуказанного закона были приняты законы субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, проведены в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные выборы. Указом Президента России "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" от 11 июня 1997 года первый этап реформы местного самоуправления объявлен "в основном завершенным".

Основными направлениями государственной политики в области местного самоуправления на 1997-1998 гг. установлены:

- завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления;
- создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления;
- осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления.

В ходе реализации вышеуказанных направлений процесс становления местного самоуправления обретает сейчас нормальный характер. Этому объективно и субъективно содействует федеральный уровень власти. Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации, как самостоятельная ветвь власти, принял решение о конституционности ст. ст. 58 и 59 закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не в пользу президентского запроса. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел также запрос Президента Российской Федерации и группы депутатов Государственной Думы о том, что в Удмуртии ликвидируются органы самоуправления и заменяются органами государственной власти. Таким образом, Президент и Государственная Дума стали открыто защищать права местного самоуправления через высшую судебную инстанцию - Конституционный Суд.

В структуре исполнительной власти не существовало ранее никаких исполнительных подразделений, которые занимались бы вопросами местного самоуправления. Департамент по вопросам местного самоуправления Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям является первой такой структурой, который разработал первоначальную федеральную программу по государственной поддержке местного самоуправления.

Первая часть вышеназванной программы посвящена разработке нормативных актов и методических рекомендаций как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления.

Вторая часть федеральной программы по государственной поддержке местного самоуправления включает в себя два крупных блока:

- создание системы подготовки курсов для муниципальных служащих;
- создание системы информационного обеспечения органов местного самоуправления.

Следующая ветвь реформы местного самоуправления - экономическая. Суть экономической основы местного самоуправления не только в справедливом законодательном регулировании, это еще и вопрос новой экономической системы. Местное самоуправление на данном этапе своего развития "должно стать сердцевинной экономической реформы".

Мнения и точки зрения по вопросу реформирования местного самоуправления различаются и обостряются. Учитывая многообразие субъектов правового регулирования, а также то, что реформа местного самоуправления протекает в неподготовленной среде (низкая активность населения, отсутствие необходимой финансово-экономической основы, некомплектность правового регулирования), целесообразно не строить расчетов на одномоментное, сразу по всей стране, реформирование, а двигаться к нему поэтапно. Сейчас речь должна идти о создании организационных, финансово-экономических, правовых и иных условий становления местного самоуправления в расчете на длительный период формирования необходимых предпосылок.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.М. Ягольник

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» определил полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Для местного самоуправления законом установлены предметы ведения и полномочия.

Следовательно, необходимо разделять предметы ведения и полномочия местного самоуправления. Предметы ведения определены в законе достаточно четко (ст. 6 Закона). Можно определить и те права, которыми должно обладать местное самоуправление для реализации возложенных на него обязанностей.

Во-первых, это право юридического лица, дающее возможность заключения договоров и контрактов, приобретения и отчуждения имущества, выступать в качестве истца и ответчика в суде, совершать другие юридически значимые действия.

Во-вторых, право распоряжения муниципальным имуществом. В частности, установление арендной платы в отношении муниципальной собственности, создание на основе муниципальной собственности муниципальных предприятий, установление перечня неотчуждаемых объектов и т.д.

В-третьих, право управления муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями.

В-четвертых, право установления местных налогов и сборов и распоряжения муниципальными органами.

В-пятых, право установления цен на товары и услуги, производимые муниципальными предприятиями.

В-шестых, право всякого органа власти – право принятия общеобязательных на территории муниципального образования решений (постановлений, распоряжений и других актов органов местного самоуправления).

В свою очередь, это возможно при наличии права надзора за соблюдением правовых актов и права содержать муниципальную милицию.

В Конституции Российской Федерации и федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей при этом необходимых материальных и финансовых средств. В этом случае реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В законах субъектов Федерации данные положения конкретизируются. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет лишь один способ передачи государственных полномочий органами власти субъектов Федерации – принятием ими соответствующих законов (п.4 ст.6 Федерального Закона). Но в законодательной практике субъектов Федерации предусматриваются и другие варианты – передача полномочий договорами и соглашениями с органами местного самоуправления.

Вопрос о способе передачи имеет принципиальное значение. Передача возможна лишь на добровольной основе. Именно подписание договора или соглашения предполагает такую добровольность.

В пользу договорной практики передачи полномочий говорит следующее обстоятельство. Органы местного самоуправления могут по объективным причинам не в состоянии их выполнить.

Некоторые субъекты Федерации стремятся на законодательном уровне определить круг вопросов, по которым может осуществляться передача государственных полномочий. Однако принцип добровольности принятия таких полномочий должен быть определяющим.

О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИИ ИХ ПРАВ ВО ВРЕМЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Стефан Хэнкинс

Международный Комитет Красного Креста (МККК)¹

Господин председатель, дамы и господа !

Прежде чем перейти к теме нашего сегодняшнего сообщения, хотелось бы выразить свою признательность организаторам конференции за приглашение выступить перед нашей рабочей группой, в которой обсуждаются вопросы конституционного и международного права.

Для начала следует, как представляется, в нескольких словах объяснить причины, побудившие нас избрать для обсуждения проблематику, связанную с положением детей на войне и их защитой. В самом деле, почему наш выбор пал именно на эту тему, несмотря на то что перед международным гуманитарным правом (МГП) сейчас стоит множество других насущных задач? Думается, этому можно привести несколько объяснений. Прежде всего следует подчеркнуть то обстоятельство, что речь идет об одной из самых острых и животрепещущих проблем. Можно сказать, что здесь мы сталкиваемся с одной из самых отвратительных сторон нашей действительности. В подтверждение сказанного далее будут приведены некоторые цифры.

Эта же проблема находится сейчас в самом центре внимания ряда международных инстанций. Многим из вас приходилось слышать о деятельности рабочей группы при Комиссии по правам человека в Женеве, которой поручено разработать Дополнительный факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка. Целью этого Протокола является

¹ Делегат Московской региональной делегации, руководитель университетских и академических программ.

увеличение с 15 до 18 лет-возраста, с которого детей допускается призывать на воинскую службу и привлекать к участию в военных действиях (сейчас минимальный призывной возраст, зафиксированный в международных договорах, например в упомянутой Конвенции ООН от 1989 г., равен 15 годам)².

Наконец, положение детей на войне и их защита в течение долгих лет являются одним из приоритетных направлений в деятельности Международного Комитета Красного Креста - гуманитарной организации, которая, согласно мандату, выданному ей Женевскими конвенциями, должна обеспечивать соблюдение гуманитарного права с целью защиты и оказания помощи жертвам вооруженных конфликтов.

Вот почему предполагается рассмотреть проблему детей на войне в трех аспектах, а именно: сначала мы остановимся на крайне драматическом положении детей в современных войнах, затем затронем вопрос о международном правовом регулировании их защиты, в частности, рассмотрим соответствующие международные документы, на которых основывается МГП, и в конце скажем несколько слов о рекомендациях МККК, направленных на то, чтобы полнее обеспечить соблюдение положений упомянутых документов и тем самым облегчить участь детей, вовлеченных в вооруженный конфликт.

Дети и вооруженные конфликты

Война никогда не щадит детей. Несмотря на то, что именно они в первую очередь нуждаются в защите, дети первыми страдают в результате боевых действий, ибо большинству современных войн свойственно полное неприятие норм МГП. Нередко целые народы становятся заложниками в стратегических планах воюющих сторон. Атаки зачастую носят неизбирательный характер, а сами боевые действия ведутся буквально на центральных улицах городов.

² См. об этом подробнее: Криль Ф. Защита детей во время вооруженных конфликтов // Дети и война: Сборник статей. Международный Комитет Красного Креста. 1995. С. 81-95.

Дети гибнут, получают ранения, становятся калеками, подрываясь на минах, их бросают в тюрьмы, вырывают из привычного окружения, разлучают с друзьями и родными...

Хотя цифры не в состоянии описать всех трагедий, разыгрывающихся во время войны, они все же способны, помимо всего прочего, дать представление о масштабах происходящего:

- за последнее десятилетие в ходе вооруженных конфликтов было убито примерно полтора миллиона детей;

- еще около четырех миллионов детей стали инвалидами, лишились зрения, были изнасилованы, получили психические расстройства;

- по крайней мере пять миллионов детей оказались заложниками, еще двенадцать миллионов были оторваны от семей и своего привычного окружения;

- сотни тысяч детей получили увечья из-за противопехотных мин и мин-ловушек;

- громадное число детей насильно вербуются в армию, они получают наркотики и оружие, становятся бесчувственными к чужой боли и теряют уважение к основным человеческим ценностям;

- на состоянии здоровья, питания и образования еще большего числа детей сказывается уничтожение во время войн больниц, школ и урожаев;

- во многих частях света детей подвергают пыткам и принуждают наблюдать за злодеяниями или участвовать в них;

- бесчисленное множество молодых людей, которые родились или выросли во время войны, страдают нервными расстройствами и еще долгое время будут страдать от полученных ими на войне психических травм.

Этот ужасающий перечень можно было бы продолжать еще долго.

Вот почему защита детей во время вооруженных конфликтов является предметом серьезной озабоченности МККК в течение многих десятилетий. Соответствующие нормы сегодня включены большей частью в документы по МГП (право вооруженных конфликтов), а именно: в четыре Женевские конвенции 1949 года и в два Дополнительных протокола к ним 1977 года - то есть в документы, которые, как известно, были приняты при содействии и по инициативе Международного Комитета Красного Креста.

Правовая защита детей в соответствии с международным гуманитарным правом³

Нормы международной правовой защиты детей можно найти в двух типах международных документов:

- во-первых, как уже говорилось, в документах по МГП: в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г. Речь идет о соглашениях, коими предусматривается общая защита детей как части гражданского населения (дети имеют право на человеческое обращение, на уважение своей жизни и т.п.), а также особая защита не менее чем в двадцати пяти специальных положениях, предоставляющих защиту детям как особо уязвимым лицам в международных и немеждународных конфликтах (обязательство эвакуировать детей из осажденных или окруженных в ходе боевых действий зон, право детей на уход за ними, их право на сохранение культурного окружения, на получение образования, на охрану целостности семьи и др.).

- во-вторых, в статье 38 Конвенции ООН по правам ребенка от 1989 года, куда входят специальные положения, непосредственно касающиеся прав детей во время вооруженного конфликта. Надо сказать, что эта статья

³ Эти вопросы детально анализирует Д.Платтнер в своей работе "Защита детей в международном гуманитарном праве". Цит.соч. С.5-20.

является предметом серьезной критики, и не без оснований. Прежде всего ее создатели упустили возможность впервые с момента подписания Протоколов 1977 г. усилить правовую защиту детей, в частности, не подняли минимальный возраст для добровольного вступления в вооруженные силы с пятнадцати до восемнадцати лет, на чем многие настаивали и на что надеялись. Еще один недостаток указанной статьи заключается в том, что в ней лишь декларируется обязанность государств принимать все возможные меры, чтобы гарантировать защиту детей в ситуации вооруженного конфликта (пп. 2 и 4 ст. 38), тогда как другие документы по международному гуманитарному праву в таких случаях налагают на стороны конкретные строгие обязательства⁴.

Думается, сказанное в какой-то мере объясняет, почему статья 38 Конвенции ООН по правам ребенка подвергается суровой критике, даже несмотря на пункт 1 - ее так называемую защитительную оговорку, где четко указывается на обязательство государств уважать нормы международного гуманитарного права, применимые к ним в случае вооруженных конфликтов и имеющие отношение к детям, и обеспечивать их соблюдение.

К этому можно добавить, что МККК решительно поддерживает предпринимаемые в настоящее время усилия по созданию нового Дополнительного факультативного протокола к цитированной Конвенции ООН, целью которого является увеличить если не до восемнадцати, то хотя бы до семнадцати лет минимальный возраст, с которого допускается вербовка детей в вооруженные силы и их участие в боевых действиях.

Позиция МККК при дискуссиях в упомянутой рабочей группе, которая с 1994 года до сегодняшнего дня собиралась уже четыре раза, достаточно ясна: минимальный возраст, с которого допускается участие детей в боевых действиях, не должен быть ниже 18 лет, причем это касается как обязательного призыва, так и добровольного вступления в

⁴ О защите детей во время вооруженных конфликтов, т.е. о вопросах, регулируемых международным гуманитарным правом, в более широком контексте прав человека см.: Сингер С. Защита детей в условиях вооруженных конфликтов. С. 21-60.

вооруженные силы, в том числе в так называемые вооруженные формирования; речь в Протоколе должна вестись об участии детей "в военных действиях", а не "в вооруженных конфликтах"; наконец, из текста Протокола следует исключить всякую квалификацию такого участия, не подразделяя его на "прямое" или "косвенное".

Деятельность МККК по защите детей в ходе вооруженных конфликтов

Оказание помощи детям во время вооруженного конфликта является, как уже говорилось, предметом постоянного внимания со стороны Международного Комитета Красного Креста. В своей работе, направленной на защиту жертв вооруженного конфликта и оказание им помощи, МККК делает все возможное, чтобы улучшить положение детей, оказавшихся в зоне военных действий.

Так, до декабря 1996 г., когда в чеченском селении Новые Атаги погибли шестеро наших сотрудников, МККК в Чечне предоставлял защиту и оказывал помощь значительному числу гражданских лиц, многие из которых дети. На Северном Кавказе, где с самого начала чеченского кризиса был развернут целый ряд крупномасштабных гуманитарных акций, МККК осуществлял в том числе и в интересах детей различные виды деятельности:

- *материальная помощь*: выполнялись широкие программы помощи, направленные прежде всего на поддержку многодетных семей и семей, находившихся на попечении только одного из родителей (раздавалось, в частности, продовольствие, зимняя одежда, пластиковые покрытия для временной починки разбитых крыш и окон); одновременно выполнялись программы помощи школам и школьникам в Чечне, Дагестане, Ингушетии и Северной Осетии.

- *медицинская помощь*: с начала кризиса МККК оказывал помощь медицинским учреждениям в Чечне и за ее пределами. Эта помощь

включала в себя программы реабилитации и поставки оборудования и лекарств, распределявшихся между педиатрическими и родильными отделениями шести районных больниц, одной больницы в г.Грозном и примерно тридцатью другими медицинскими учреждениями по всей республике; в начале сентября 1996 г. МККК организовал в упомянутом селении Новые Атаги недалеко от Грозного полевой госпиталь, в котором лечилось большое число детей, в основном с ранениями, полученными при взрывах мин.

- *розыск*: традиционный вид деятельности МККК, осуществляемый непосредственно в интересах детей, направлен на восстановление связей между членами семей, разлученных в результате конфликта, - в частности, путем передачи посланий Красного Креста через линию фронта (в Чечне после падения Грозного около 30.000 таких посланий были переданы с февраля по июнь 1995 г. родственникам, разлученным друг с другом в результате военных действий).

Во многих случаях МККК играл и продолжает играть центральную роль в решении проблемы несовершеннолетних беспризорников, как, например, в Руанде или в лагерях для беженцев в Заире и Танзании, где были зарегистрированы более 91.000 несовершеннолетних беспризорников.

- *распространение знаний об МГП* : в рамках своей традиционной деятельности по распространению знаний о международном гуманитарном праве МККК в настоящее время разворачивает крупномасштабную программу по распространению знаний о гуманитарном праве и гуманитарных ценностях среди детей по всей Российской Федерации. Начав в 1995 г. эту программу в качестве экспериментального проекта в пяти республиках Северного Кавказа, МККК сейчас издает и распределяет 2.300.000 учебников, предназначенных для учащихся пятых классов общеобразовательных школ Российской Федерации.

Рекомендации для деятельности в будущем

В завершение нашего анализа ситуации мы считали бы целесообразным сформулировать несколько предложений, которые способствовали бы улучшению положения детей во время вооруженного конфликта.

Это зависит, как представляется, не столько от создания новых международных норм, сколько от обеспечения более строгого соблюдения существующих подробно разработанных норм. Некоторые наблюдатели даже прямо указывают на опасность внесения поправок в существующие тексты, основывая свое мнение на упомянутой статье 38 Конвенции ООН по правам ребенка, которая сама по себе считается шагом назад по сравнению с положениями гуманитарного права.

В значительной степени такого же мнения придерживается и МККК. Ниже описаны некоторые предложенные МККК меры, которые могут обеспечить более строгое соблюдение существующих положений международного гуманитарного права. Некоторые из них были рекомендованы Парламентской ассамблеей Совета Европы в ее Заключении относительно присоединения Российской Федерации к Совету⁵:

- несмотря на то что в последние годы большое число государств присоединилось к Дополнительным протоколам 1977 года, многие этого не сделали. Лишь 148 из них поставили свои подписи под Протоколом 1 и 140 - под Протоколом 2. Стало быть, необходимо добиваться того, чтобы остальные государства присоединялись к этим ключевым документам, и содействовать их присоединению;

- государства слишком часто не выполняют положения данных соглашений. Нужно приложить гораздо больше усилий, чтобы побудить их выполнять свои обязательства, - особенно путем распространения знаний о международном гуманитарном праве, причем не только среди военнослужащих, но и среди населения в целом (например, через внесение

⁵ Заключение относительно присоединения Российской Федерации к Совету Европы, № 193 (1996), п.4; п.10, пп. xxiv и xxv.

тематики МГП в программы школ и вузов). Вместе с тем следует добиваться того, чтобы во внутренних законодательствах государств находили бы отражение нормы международного гуманитарного права. В этой связи для оказания помощи государствам в этой области в МККК создана консультативная служба.

- надо, наконец, стремиться и к тому, чтобы все государства поддерживали и поощряли работу таких гуманитарных организаций, как МККК, которым, к сожалению, не всегда удается осуществлять в полной мере свою деятельность в интересах жертв войны, в том числе и детей, а также выполнять возложенные на них обязанности в зонах вооруженных конфликтов

Говоря о мерах по улучшению применения МГП в отношении детей, мы хотели бы в заключение привлечь внимание к резолюции 2, принятой на XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в декабре 1995 года, где содержится несколько рекомендаций государствам в плане усиления защиты гражданского населения и, в частности, детей⁶ во время войны.

Слов нет, приведенные рекомендации представляют собой весьма широкую программу, для реализации которой потребуется немало усилий, однако если мы хотим облегчить страдания детей и в целом всех жертв вооруженных конфликтов, другого пути, как представляется, просто не существует.

⁶ В частности, раздел С (в отношении детей), раздел D (по отношению к восстановлению семей), раздел E (в отношении гражданского населения, пострадавшего от голода), раздел F (по отношению к гражданскому населению, лишенному воды) и раздел G (по отношению к противопехотным минам). Полный текст резолюции см. в Международном журнале Красного Креста (январь-февраль 1996 г., с. 60-68).

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю.В.Самович

Реализация максимальной эффективности развивающегося межгосударственного сотрудничества, выполнение принятых на себя международных обязательств возможны в полной мере лишь при создании механизма реализации международных соглашений. Решение этих проблем зависит в значительной мере от результата взаимодействия национального законодательства и международного права.

Для Российской Федерации едва ли не самым важным нововведением Конституции 1993 года явилась ст. 15 п.4 - "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

В самом общем виде анализ этой статьи и возможности применения международного права на территории России выявляет несколько аспектов.

Прежде всего следует учитывать, что не все нормы международного права признаются государствами обязательными для выполнения. В практике международного сообщества есть региональные и партикулярные нормы, являющиеся обязательными для узкого круга участников международных отношений. Подобных норм подавляющее большинство. С другой стороны, современное международное право содержит значительное число норм, официально признанных всеми или почти всеми государствами. Именно они называются общепризнанными и составляют общее международное право.

Особое место среди общепризнанных норм принадлежит принципам международного права - нормам *jus cogens*, которым должны соответствовать все договоры и обычаи сообщества.

Однако особенности международного права не позволяют создать обязательный нормативный акт, который представлял бы собой перечень общеобязательных норм и принципов международного права.

Кроме того, значительные трудности с "идентификацией" понятия "общепризнанные принципы и нормы международного права" связаны с несовпадением формулировок таких норм в различных нормативных

актах (например, Устав Организации Объединенных Наций 1945 года, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года и Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 года), не говоря уже о доктринальных спорах и судебной практике международных судебных учреждений.

Следующая проблема возникает с определением понятия "международные договоры Российской Федерации" - речь идет о тех, которые упомянуты в п.4 ст.15 Конституции Российской Федерации и которые являются частью правовой системы России. Судя по всему, толкование этого понятия нужно производить с учетом конституционных положений и, кроме того, положений Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" 1995 года. В частности, ч. 1 ст. 15 Закона, которая предписывает обязательную ратификацию международных договоров, устанавливающих правила, не совпадающие с национальным законодательством. Именно ратифицированные Россией международные договоры обладают согласно Конституции приматом применения над законами страны.

Необходимо уточнить еще два момента, связанных с применением международных договоров Российской Федерации.

Во-первых, к международным договорам полностью применима ч.1 ст.15 Конституции Российской Федерации - "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации". Таким образом, никакой международный договор, противоречащий Конституции, не должен заключаться, ратифицироваться и вступать в силу.

Во-вторых, вопрос о соответствии Конституции России международных договоров, не вступивших в силу, входит в компетенцию Конституционного Суда, который может признать его "не подлежащим введению в действие и применению".

Признание примата международного права Россией способствует более эффективному применению и соблюдению последнего и, кроме того, развитию национального законодательства. Нормы международного права стали составной частью правовой системы России и имеют прямое действие на всей территории страны. Раньше подобные случаи носили эпизодический характер, на сегодняшний день такая практика затрагивает практически все государственные учреждения, в особенности судебные и правоохранительные.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО В РЕГУЛИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.М.Мигаль

Проблема правового регулирования международных связей субъектов Российской Федерации в последние годы находится в центре внимания отечественной юридической науки.

С принятием новой Конституции России (1993 г.), подтвердившей право субъектов Российской Федерации - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - на осуществление международных и внешнеэкономических связей, их международные контакты становятся все более активными и разнообразными. Субъекты Российской Федерации заключают соглашения с иностранными государствами, их административными и политико-территориальными единицами, открывают свои представительства за рубежом, осуществляют внешние заимствования и т.д. Однако до настоящего времени вопросы международной деятельности субъектов Российской Федерации федеральным законодательством никак не регламентируются.

Международное право также крайне скупо регулирует статус политико-территориальных образований, являющихся членами федеративного государства. Существует обычай, признающий за субъектами федераций частичную международную правосубъектность в пределах, определенных федеральной конституцией. Наиболее точно содержание данного обычая выражает формула, предложенная Комиссией международного права ООН при подготовке Венской

конвенции о праве международных договоров (1969г.) и не вошедшая в окончательный текст Конвенции: «Государства-члены федеративного союза могут обладать правоспособностью заключать договоры, если такая правоспособность признается федеральной конституцией и не выходит за установленные ею пределы». Конвенционного закрепления статус членов федеративного государства до сих пор не имеет. К сказанному следует добавить, что при осуществлении своих международных связей субъекты федерации обязаны соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права, адресованные всем его субъектам (нормы *jus cogens*).

Международное право, таким образом, лишь в самом общем виде очерчивает пределы международной правосубъектности членов федерации, отсылая к конституционному законодательству самих федеративных государств.

Такое положение нельзя признать удовлетворительным. Существует большое количество вопросов, которые в принципе не могут быть решены внутригосударственным правом, и требуют согласованного решения государств путем подписания соответствующих международных договоров. Прежде всего имеются в виду вопросы действительности и недействительности заключаемых членами федерации соглашений, ответственности участников этих соглашений по принятым на себя обязательствам, вопросы иммунитета членов федерации от административной и судебной юрисдикции иностранных государств и его пределов, статуса и защиты представительств членов федерации в иностранных государствах.

Наиболее приемлемым решением данной проблемы является, на наш взгляд, заключение региональных международных договоров, регулирующих названные вопросы.

Для Российской Федерации весьма актуальным представляется заключение подобного договора в рамках Содружества Независимых Государств, т.к. в силу географической близости и исторически сложившихся экономических связей, контакты субъектов Российской Федерации с государствами СНГ занимают значительное место в структуре их внешних связей. В перспективе же желательным представляется заключение универсальной конвенции, определяющей в полном объеме статус членов федерации, участвующих в международных отношениях. При ее подготовке должна быть учтена как реальная практика международных связей субъектов федерации, так и те немногие действующие нормы, которые применяются при их осуществлении.

С точки зрения внутригосударственного регулирования международных связей субъектов Российской Федерации в качестве первоочередной задачи практика выдвигает принятие федерального закона «О международных и внешнеэкономических связях субъектов Российской Федерации и порядке их координации», который бы, с одной стороны, определил пределы самостоятельности субъектов Российской Федерации при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, а с другой стороны, обеспечил их соответствие внешнеполитическому курсу Российской Федерации и определил условия и порядок их координации с мероприятиями Российской Федерации на международной арене.

СВОЕОБРАЗИЕ ОСНОВАНИЙ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АНГЛИЙСКОМ ПРАВЕ

О.Г. Моисеева

Развитие гражданско-правовых институтов в английском праве прошло несколько этапов. В англосаксонский период основным видом обязательств являлись обязательства из причинения вреда. Социально-экономические условия этого периода требовали и некоторого правового регулирования отношений, возникающих из договоров. В частности, в англосаксонских правдах можно встретить нормы об ответственности продавца за качество продаваемого скота, о порядке продажи скота и т.д.

Значительное влияние на формирование английского феодального права оказали события конца XI века. С нормандским завоеванием и политикой централизации власти нормандских королей связано начало формирования единого, общего права Англии. Параллельно с "общим правом" довольно рано была создана другая система - "право справедливости".

В начальный период своего развития королевские суды предоставляли защиту только тем требованиям, которые вытекали из правонарушений. В конце XII века иск о правонарушении получает очень широкое распространение, он предназначался для защиты жизни и собственности лиц от противоправных посягательств, его целью было не только возместить истцу убытки, но и наказать ответчика путем наложения штрафа в пользу короны. Для более широкого охвата отношений, возникающих из причинения вреда, во второй половине XIV века был разработан иск о правонарушении применительно к данному случаю. Этими исками защищались интересы лиц, которым был причинен ущерб противоправным действием или бездействием другого лица. При такой широкой трактовке понятия правонарушения последнее может быть распространено и на те случаи, когда вред был причинен лицу ненадлежащим исполнением или неисполнением договора.

В феодальную эпоху английское право выработало еще целый ряд исков, защищающих отношения, вытекающие из нарушения или неисполнения договора, или совершения деликта. При этом право развивалось не только путем увеличения количества исков, но и путем расширения оснований гражданско-правовой ответственности в рамках уже существующих исков.

Особенность английской правовой системы состоит в том, что она не знает общего понятия генерального деликта. Вместо этого в Англии существует целая система отдельных внедоговорных правонарушений, каждое из которых имеет свою историю, специфические черты, перспективы развития.

Характерной чертой современного английского деликтного права является тесная связь между деликтной и договорной ответственностью. Отсутствие твердо определенной границы между договорным и деликтным правом во многом объясняется историческими условиями появления и развития договора и деликта.

В доктрине и практике не сложилось единого мнения по вопросу о том, что следует считать деликтом. Согласно первой теории деликтом признается всякий вред, нанесенный лицу, если его причинение не санкционировано законом либо не возникло из другого надлежащего основания. В соответствии со второй теорией имеется определенное число внедоговорных правонарушений, вне которых деликтная ответственность исключается. Большинство английских ученых поддерживают первую теорию. Связано это с судебной практикой, которая, откликаясь на быстрый рост деликтных претензий и появление новых видов источников причинения вреда, вырабатывает правила, во многом соответствующие принципу генерального деликта.

Еще одним основанием возникновения ответственности является нарушение договорного обязательства. В английском праве виды нарушения договора не имеют юридического значения. Классификация видов нарушения договора, сложившаяся в английском праве, сфокусирована на определении иных правовых последствий нарушения договора для потерпевшей стороны.

В правовых системах различных стран наблюдается общая тенденция – отказаться от деления правового режима имущественной ответственности на договорную и деликтную. При наличии соответствующих условий (противоправное действие, ущерб, вина, причинная связь между действием и причиненным вредом) гражданско-правовая ответственность должна наступать и потерпевшему должно быть восстановлено то положение, в котором он находился бы в случае отсутствия данного противоправного действия. Хотя деление правового режима имущественной ответственности на договорную и деликтную в Англии сохраняется, но и некоторые английские ученые стали высказывать мнение о необходимости от него отказаться.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИИ СУБЪЕКТА РФ (НЕКОТОРЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

В.С. Тищенко

Администрация субъекта РФ – это государственный орган исполнительной власти общей компетенции, осуществляющий государственное управление (ведущий всеми отраслями и сферами управления) на территории субъекта Российской Федерации: области, края, автономной области, автономных округов. Данный орган осуществляет общее управление, ему подчиняются множество других органов исполнительной власти специальной компетенции (комитеты, управления, департаменты, отделы, службы, объединения), которые непосредственно входят в состав (структуру) администраций, образуя в своей совокупности администрацию в собственном смысле слова. Администрация субъекта РФ – это единоначальный орган исполнительной власти в отличие от ранее действовавших на коллегиальной основе исполнительных комитетов областных, краевых Советов народных депутатов. Надо заметить, что органы общей компетенции осуществляют свою деятельность, как правило, на коллегиальной основе (правительство, ранее исполкомы). А администрация субъекта РФ, будучи органом исполнительной власти общей компетенции, действует на принципе единоначалия. Здесь мы видим отход от теории административного права и сложившейся практики. На наш взгляд, более будет соответствовать природе органа исполнительной власти общей компетенции осуществление им своей деятельности на коллегиальной основе. А для этого необходимо изменить структуру исполнительной власти тех субъектов РФ, в которых действует администрация на принципе единоначалия. Это не предполагает отказа от принципа единоначалия, так как сохраняется должность губернатора, ответственного за состояние дел в субъекте РФ, в том числе и за деятельность исполнительных органов субъекта РФ, которые несут ответственность перед губернатором и ему подотчетны. Такая структура существует в некоторых субъектах РФ (например, Свердловская область: губернатор – правительство; в Ханты-Мансийском автономном округе в Уставе закреплена подобная структура, но она не реализована, и действует Администрация во главе с губернатором, и действующую структуру предлагается закрепить в Уставе). Как видно, данная структура похожа на федеральную: Президент – правительство. Таким образом, речь идет о том, чтобы орган исполнительной власти общей компетенции действовал на коллегиальной основе, а уже детали его деятельности, его наименование и

прочее должны определяться субъектами РФ самостоятельно.

Согласно Конституции РФ субъекты РФ самостоятельно образуют свою систему органов государственной власти (в том числе органов исполнительной власти), исходя из: 1) принципов единства системы государственной власти и разделения властей (ч.3 ст.5 и ст. 10 Конституции РФ); 2) единства системы исполнительной власти в пределах ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов (ч.2 ст.77 Конституции РФ); 3) требования соответствия основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом (до сих пор не принят). А установление общих принципов системы органов власти отнесено к совместному ведению РФ и ее субъектов (п.н ч.1 ст.72 Конституции РФ). Все это позволяет субъектам РФ устанавливать свою систему государственных органов с учетом местных особенностей и исторических традиций, что должно повышать эффективность деятельности их органов государственной власти.

Надо отметить, что правовое положение органов исполнительной власти субъектов РФ еще не проработано до конца и не устоялось. Этому много причин как объективного, так и субъективного характера.

Объективными причинами являются:

- политическая нестабильность;
- экономический кризис;
- неокончившийся процесс формирования отношений "центр-регион";

- пробелы в федеральном и региональном законодательстве.

Среди субъективных причин можно выделить следующие:

- политические амбиции федеральных и региональных элит;
- снижение уровня подготовки государственных служащих;
- коррупция в системе государственной службы.

Остается надеяться, что указанные причины будут преодолены и нынешнее правовое положение органов исполнительной власти субъектов РФ будет улучшено адекватно потребностям государственного управления на современном этапе.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Л. К. Тайлакова

1. Основным методом финансово- правового регулирования является метод государственно-властных предписаний.

Однако в связи с тем, что Конституция РФ существенно расширила права субъектов РФ и органов местного самоуправления в области финансов (ст.ст. 12, 73, 76, 132 Конституции РФ), в правовом регулировании наряду с государственно-властными предписаниями стали применяться рекомендательные нормы. Например, законодательством РФ предусмотрен перечень региональных и местных налогов и сборов, которые вводятся на территории субъектов РФ и муниципального образования по усмотрению органов представительной власти субъекта РФ и местного самоуправления. И только после принятия ими правовых актов о введении конкретных налогов и сборов они становятся обязательными. Однако в практике применения этих норм субъекты РФ и органы местного самоуправления нередко выходят за рамки предоставленных им полномочий. В качестве примера можно привести проблему, возникшую с дополнительными налогами и сборами, установленными представительными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления на основании Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 (см: САПП РФ, 1993, № 52, ст. 5074). В Указе Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1214 (см: СЗ РФ, 1996, № 35, ст. 4146) предписано "органам государственной власти субъектов РФ отменить с 1 января 1997 г. свои решения о введении дополнительных налогов и сборов, не основанных на Законе РФ " Об основах налоговой системы в РФ", а органам местного самоуправления предложено " с 1 января 1997 г. принять аналогичные решения в отношении введенных ими дополнительных налогов и сборов на основании пункта 7 Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268". Некоторые органы местного самоуправления, в частности Новосибирский государственный Совет депутатов, отказываются отменять решения о дополнительных налогах и сборах, ссылаясь на рекомендательный характер предписания положений вышеназванного Указа Президента РФ для органов местного самоуправления. С такой позицией нельзя согласиться, так как в данном случае речь идет об общих принципах налогообложения и сборов РФ, в частности , о принципе единства налоговой политики. В силу этого принципа система федеральных, региональных и местных налогов и сборов

базируется на федеральном законодательстве. Это означает, что органы власти любого уровня не вправе вводить дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством. Самостоятельность субъектов РФ и органов местного самоуправления по установлению региональных и местных налогов и сборов не может выйти за пределы единой налоговой политики, которая является составной частью единой финансовой политики государства (ст. 114 Конституции РФ).

Полагаю, что субъекты РФ и органы местного самоуправления могут принимать самостоятельные решения в области финансов только в пределах своих полномочий (ст.ст. 12, 73, 76 Конституции РФ). В этих случаях они осуществляют собственное правовое регулирование. По предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ в области финансов (ст.ст. 71, 72 Конституции РФ) должны строго исполняться предписания федеральных органов, и акты субъектов РФ и органов местного самоуправления ни в коем случае не должны им противоречить. Тем самым обеспечивается реализация принципа единства финансовой политики государства.

2. В процессе осуществления финансовой деятельности государства возникают отношения, регулируемые гражданским правом. Например, эти отношения возникают в области государственного кредита, по поводу имущественного и личного страхования и др. И бывает сложно отграничить, где кончается финансовое право и начинается гражданское. Так, например, в практике применения п. 2 ст. 855 ГК РФ, в редакции Федерального закона от 12 августа 1996 г., возникла проблема применения этой нормы к финансовым отношениям. По данному вопросу было принято Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 октября 1996 г. № 682-11 ГД (см: СЗ РФ. 1996. № 43. ст. 4870), где разъясняется: "Ст. 855 ГК РФ регулирует финансовые отношения в части установления очередности списания денежных средств со счетов клиентов, в том числе и по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и во внебюджетные фонды".

Представляется, что в данном случае речь идет не столько о регулировании финансовых отношений, сколько о порядке списания денежных средств со счетов клиентов, а эти отношения по своей правовой природе являются гражданско-правовыми, возникшими в связи с осуществлением финансовых правоотношений, но без них невозможна реализация последних.

Местные налоги: перспективы развития

В.М. Зусв

Местные налоговые платежи в удельном объеме доходов муниципального бюджета, к сожалению, составляют незначительную величину и не могут обеспечить основную часть потребностей местного самоуправления. В то же время именно они являются основой финансовой самостоятельности муниципального образования, поскольку напрямую закреплены за местным бюджетом. Поэтому вопросы расширения местной налоговой системы и перераспределения налогов между различными уровнями бюджетов требуют своего незамедлительного решения.

Местное налогообложение в условиях экономической реформы характеризуется рядом отрицательных факторов. Это прежде всего огромное количество, налогов и сборов, дающих мизерные поступления в бюджет, но требующих значительных организационно-правовых усилий для их оформления и изъятия. Законодательство, определяющее систему муниципальных налоговых платежей и порядок их установления, парадоксально и противоречиво. В нем имеется дублирование отдельных объектов налогообложения, иррациональность части налоговых платежей (сборы с владельцев собак, за парковку и т. п.), отсутствие в большинстве муниципальных образований объектов платежа (ипподромные и курортные сборы и налоги), подмена налогов сборами (целевые сборы и сбор за уборку 1 территорий). Таким образом, действующая система местных налогов не оправдала себя и последующая практика ее использования вряд ли возможна.

Конституционное право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы находится в противоречии с действующими нормами налогового законодательства. Федеральный закон «Об основах налоговой системы Российской Федерации» разрешает вводить только те платежи, которые названы в нем. В то же время, как показала практика, частичная отмена этого правила известным Указом Президента РФ № 2268 от 22 декабря 1993 года вызвала в регионах огромный вал новых налоговых платежей, еще более усугубивших налоговую систему. Проекты новых налоговых законов пока не устраняют указанных противоречий. Поэтому наряду с совершенствованием муниципального налогообложения необходим поиск механизма ограничения местного произвола в налогообложении.

Представляется неверным полностью лишать органы местного самоуправления права самостоятельно устанавливать отдельные налоговые платежи, если они не предусмотрены налоговым законом. Однако такое обложение должно быть увязано с волеизъявлением самого населения о необходимости обязательных податей для решения муниципальных потребностей. Основа самообложения должна быть расширена через сходы, референдумы и иные формы прямого народовластия и выработан механизм и условия такого налогообложения.

Принятый недавно, но пока еще не вступивший в законную силу, Налоговый кодекс Российской Федерации не дает рациональных решений для многих муниципальных проблем. Так, указанные в Налоговом кодексе местные налоговые платежи не могут сформировать нормальной доходной базы для самостоятельности муниципального бюджета. Данный кодекс не устраняет и противоречий с указанным выше конституционным правом местного самоуправления на установление своих налогов. В законодательстве и налоговой практике отсутствует однозначное понимание возможности муниципальных образований самостоятельно устанавливать налоги, а также нет четкого механизма для реализации права органов местного самоуправления на получение дополнительных источников доходов.

Оценка местных налогов в законодательной практике как вспомогательных источников доходов муниципальных бюджетов никогда не приведет к хозяйственной самостоятельности местного самоуправления. Так, Устав (Основной закон) Томской области (ст. 106 п. 4) закрепляет норму, в соответствии с которой местные налоги, сборы и иные платежи, устанавливаемые выборными органами местного самоуправления, являются дополнительными источниками их бюджетных поступлений. На первый взгляд такая оценка местных налоговых платежей создает преимущества для муниципальных образований, которые могут использовать эту часть поступлений сверх гарантированных объемов минимального бюджета. Но практика идет по другому пути. Местные налоги и сборы учитываются в системе других доходов, выделяемых для покрытия минимальных затрат, а регулирующие нормативы отчислений сверху снижаются на величину их поступлений. Иначе говоря, муниципальные образования, имея такую характеристику местных налогов в основном законе области, для пополнения своих бюджетов ничего не получили. С другой стороны, определяя муниципальные налоги в качестве дополнительного дохода, закон по существу освобождает государственные органы от необходимости заботиться об их развитии.

Налоговый кодекс РФ, сокращая прежнее количество местных налоговых платежей до пяти, еще более урезал доходную базу местных бюджетов. В кодексе расширена база лицензионных сборов, а налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, поступления от которого и ранее являлись доходной базой местных бюджетов, переведен из ранга федеральных налогов в муниципальный платеж. Налог на недвижимость представлен как универсальный налог, заменяющий собой налоги на имущество юридических и физических лиц и земельный налог на территории субъекта Российской Федерации. Его введение еще более сократит доходную базу муниципальных образований. Анализ налоговой базы, предложенной в Налоговом кодексе, даст основания сделать ряд выводов о ее несовершенстве.

Главным недостатком этой системы является то, что местные налоговые платежи не становятся фундаментом самостоятельности муниципальных бюджетов, поскольку доходная база от них серьезно не увеличивается и они не смогут покрыть даже половину муниципальных расходов,

Лицензионные сборы в такой интерпретации могут стать тормозом для развития предпринимательства, поскольку плательщиками становятся все экономические, неэкономические образования, консолидированные группы

налогоплательщиков и физические лица, обязанные получать специальные разрешения на определенные виды деятельности. Даже по действующему законодательству сферы лицензионной деятельности безграничны, а в дальнейшем потребность в их расширении у муниципальных структур будет находиться в прямой зависимости от дефицита бюджетных средств.

Налог с розничных продаж предполагается наиболее существенным источником косвенного налогообложения на местах, хотя он отнесен кодексом к региональным налогам (ст. 14). Однако даже при ставке в размере 3-5% этот налог повлечет резкое увеличение цен на товары, а значит, ухудшение уровня жизни малообеспеченного населения. А при современной организации налогового контроля в сфере частной торговли основная часть собранных платежей с розничных и мелкооптовых продаж уйдет в карманы недобросовестных предпринимателей. Следовательно, предложения некоторых специалистов об увеличении общей ставки налога с продаж до 10% являются безосновательными.

При вступлении в силу Налогового кодекса на органы местного самоуправления ляжет значительный объем нормотворческой работы по установлению и введению в действие налоговых платежей. Кодекс устанавливает лишь общие положения по определению налогоплательщика, объекта налогообложения, налоговой базы и налоговых ставок. Представительным органам местного самоуправления предстоит определиться в объекте каждого налогового платежа и его налоговой базы. Им ежегодно придется устанавливать или конкретизировать размеры ставок, льготы, порядок и сроки уплаты каждого налога. Это потребует от них серьезной аналитической работы и должного потенциала нормотворчества.

В деле организации эффективного и стабильного нормотворчества по местным налогам выход видится в создании муниципального налогового кодекса, как общего положения о налогах, состоящего из трех частей. Общая часть такого кодекса должна включить в себя всю объемную информацию, содержащуюся в общероссийском кодексе, относительно местных налогов. Однако ее нужно привязать к муниципальной обстановке в целом и конкретизировать применительно к местным условиям и традициям. Особенная часть представляется в виде системы отдельных положений о муниципальных налогах и сборах, принятых представительными органами местного самоуправления по каждому виду платежа. Третья часть этого акта явится приложением, включающим в себя инструкции по местным налогам и формы расчетов по отдельным платежам. Методологической основой для разработки и принятия на местах таких нормативных актов должен послужить типовой (примерный) кодекс, одобренный научно-аналитическими центрами федеральных органов власти. Практическая подготовка такого кодекса должна вестись в рамках проводимой налоговой реформы.

Перспективы развития системы местных налогов и сборов, при такой постановке вопроса, когда они остаются лишь частью покрытия муниципальных затрат, мыслятся в различных аспектах. Это, прежде всего, пополнение местной казны за счет новых источников доходов и неиспользованных резервов. Не менее важным является совершенствование фискального механизма на муниципальном уровне и четкое отслеживание

налогооблагаемой базы. Особое внимание необходимо уделить развитию местного хозяйства и пополнению объектов муниципальной собственности. Наконец, назрела и требует своего законодательного оформления автономия местного налогообложения в налоговой системе страны. Этот перечень направлений можно продолжить и развивать, но главное заключается в том, что все они взаимосвязаны единой целью создания стабильных и постоянных источников доходов в системе финансовых основ местного самоуправления.

В действующем законодательстве развитие муниципального хозяйства и совершенствование объектов муниципальной собственности практически не увязано с местным налогообложением. Вкладывая бюджетные ассигнования и инвестиции в повышение качества муниципальных предприятий, органы местного самоуправления увеличивают налогооблагаемую базу по федеральным налогам, которые в большей части к ним не возвращаются. В этих условиях нет стимула развития муниципальной собственности и увеличения налогооблагаемой базы не только по косвенным, но и по прямым налогам. Думается, было бы справедливым, прямые налоги на прибыль и имущество муниципальных экономических субъектов перевести в ранг местных налогов, которые в полном объеме поступают в местные бюджеты и устанавливаются на уровне местного самоуправления. Такое нововведение, несомненно, даст толчок к развитию местного хозяйства и укреплению финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Местное налогообложение основано на принципах уплаты налоговых платежей по месту регистрации, а не по месту деятельности экономического субъекта или его подразделения. Такой учет налогоплательщика, во-первых, затрудняет контроль за полным и своевременным выполнением налоговых обязательств, во-вторых, обедняет местную казну. Органы местного самоуправления должны получить право учета или лицензирования всякой хозяйственной деятельности на их территории, а при показе экономическим субъектом отрицательного баланса иметь возможность административного воздействия вплоть до лишения патентов и лицензий. Все филиалы и иные подобные представительства, в том числе и не имеющие своего баланса и расчетного счета на местах, обязаны платить налоги в местные бюджеты.

Налоговый потенциал местного самоуправления зависит не от количества местных налогов и сборов, а от их качества, позволяющего вывести их на уровень основных доходов для местной казны. И речь идет не только о величине доходности того или иного платежа, но и возможности полно и своевременно получить его в свой бюджет. Известно, что чаще всего малый бизнес и предпринимательство физических лиц процветают от умения экономических субъектов найти различные пути для уклонения от налогов. Не оправдала себя и законодательная идея «упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства», которая не выгодна тем, кто научился уклоняться от налогов и не желает показать свои доходы. В этих условиях была бы оправдана предоставленная возможность органам местного самоуправления по широкому введению патентов для малого предпринимательства в муниципальных образованиях и самостоятельному поиску и развитию различных форм единого местного налога, лишая этим представителей

«челночного», «извозного» и других видов подобного бизнеса возможности освобождаться от налоговых повинностей.

Перенос основного бремени налогов на доходы физических лиц далеко не новая идея. Но все чаще этот зарубежный опыт навязывается отдельными авторами для российского нормотворчества. Однако эта практика может быть использована только при условии ее применения к высокодоходным категориям плательщиков, без ущерба для среднеобеспеченных лиц. Разрыв между группой лиц с наименьшими доходами и с наивысшими доходами колеблется 1 к 25, в то время как разрыв в ставках налогообложения составляет 1 к 3 (Финансы 1997, № 4, с.24). Поэтому предложения об увеличении ставки налога на имущество физических лиц и владельцев автотранспорта резко понизит жизненный уровень большинства населения. Выход видится в установлении такой прогрессии на имущественные налоги, когда малообеспеченные категории населения и средний потенциал налогоплательщиков не уравнивались бы с «новыми русскими». Такая прогрессия должна начинаться с объема имущества (строений и транспорта), превышающего нормальные потребности человека и семьи.

Задача увеличения доходной базы муниципальных бюджетов за счет местного налогообложения должна решаться в прямой зависимости от сохранения доходов населения, необходимых для удовлетворения его основных потребностей. Особенно несоразмерно велик налоговый пресс современного налогообложения, касающийся прямых доходов от оплаты труда. Кроме подоходного налога и уплаты взносов во внебюджетные фонды социальной ориентации, на региональном и местном уровне устанавливаются налоговые платежи, непосредственно взимаемые за счет фонда оплаты труда или заработной платы населения. Такое целевое обложение (транспортный налог, целевые сборы и т.п.) не оправдано ни экономически, не юридически и должно быть упразднено. Для налогообложения доходов, напрямую связанных с оплатой труда работников, необходимо установить четкие ограничения, за максимум которых не могут переходить любые виды налогов. Особенно это касается малоимущих и среднеобеспеченных слоев населения.

Объективность и рациональность местного налогообложения, перспективы его дальнейшего развития во многом зависят от уровня местного нормотворчества, справедливости налоговых льгот и их обоснованности, правильности учета налогоплательщиков и налогооблагаемой базы. Создание современного налогового механизма на местах не возможно без четко установленных правил по исполнению налоговых обязанностей для плательщиков местных налогов и контроля за их исполнением. В муниципальном налоговом кодексе должен быть разработан особый порядок местного налогообложения, начиная с деталей установления и кончая процедурой изъятия местных налогов и сборов. Представляется преждевременной высказываемая специалистами идея о создании муниципальных налоговых органов. Государство не смогло материально обеспечить и реально обезопасить работников своих налоговых инспекций, это еще труднее будет сделать на местах. Тощий муниципальный бюджет просто не выдержит такой нагрузки.

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМУПРАВЛЕНИЯ

С. С. Кузнецов

С принятием в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации начался новый период становления местного самоуправления в России. Муниципальные образования приобрели автономию в решении вопросов местного значения. Органы местного самоуправления вышли из системы государственных органов и получили право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, составной частью которых являются местные финансы. В этих условиях местные финансы приобретают особую роль в организации нового общественно-территориального образования и в финансовом обеспечении потребностей населения на муниципальном уровне.

В системе местных финансов особое место занимает муниципальный бюджет, определяемый законодателем как основной объект муниципальной собственности, занимающий ведущую и координирующую роль к внебюджетным, привлеченным, заемным, децентрализованным и иным видам местных финансов. Так, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» не выделяет иных фондов, кроме бюджетов муниципальных образований. Именно местные бюджеты являются финансовой базой, обеспечивающей выполнение основных задач и функций муниципальных образований, эффективное функционирование органов местного самоуправления.

Местные бюджеты обособлены в бюджетной системе РФ и являются самостоятельным звеном наряду с государственными бюджетами. Конституционное законодательство гарантирует права органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов. Государство обеспечивает минимальные местные бюджеты, наличие собственных, закрепленных за ними, источников доходов. Муниципальному образованию предоставлено право самостоятельно определять направления использования и расходования бюджетных средств (в том числе средств, дополнительно полученных в результате исполнения бюджета). Немаловажным является право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

На практике же существует ряд проблем в становлении и развитии

местных бюджетов, а определяющей среди них является обеспечение их самостоятельности. Основная часть бюджетов муниципальных образований дотационная. При этом более половины расходов, направленных на осуществление по сути государственной политики (социальной, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, образования), финансируется из местных бюджетов, хотя это не подкрепляется достаточной стабилизацией их доходной части. Осталась декларативной норма бюджетного законодательства о том, что уровень закрепленных доходов муниципального образования должен быть не менее 70 % доходной части минимального бюджета (без учёта дотаций).

Определённые шаги по исправлению сложившейся ситуации сделаны принятием федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним объекты Российской Федерации должны создавать фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Данный закон существенно расширил перечень собственных доходов органов местного самоуправления. Думается, что это лишь частичная мера, поскольку необходимо перераспределить, с учетом полномочий соответствующих органов и объема возложенных на их бюджеты расходов, источники доходов и закрепить их за ними на постоянной основе. Это позволит органам местного самоуправления в полном объёме решать стоящие перед ними задачи и обусловит их независимость от регулирующих поступлений из вышестоящих бюджетов.

Действующее бюджетное законодательство и проекты новых федеральных законов («О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации», «Бюджетный кодекс Российской Федерации») определяют бюджет как форму образования и расходования денежных средств государственных органов и органов местного самоуправления для выполнения ими своих функций. Проект бюджетного кодекса, правда, называет, что это фонд денежных средств, но не показывает его специфики. Слабость такого подхода к понятию бюджета заключается в том, что указанные дефиниции подходят к любому виду финансовых фондов. Они не раскрывают юридического оформления формы, не отражают особенностей бюджета как фонда денежных средств, не определяют место бюджета в финансовой системе.

Муниципальный бюджет, как и любой государственный бюджет, — многогранная и разноаспектная категория. Представляется, что при его характеристике необходимо показать его материальную оболочку,

правовую сущность, ведущую роль в системе финансов общественно-территориального образования.

В материальном понимании, местный бюджет является ведущим по отношению к другим фондам денежных средств, определяющим место и назначение всех вспомогательных финансов. Этот фонд централизован на общие нужды местного значения, то есть именно из него финансируются все основные расходы, в частности, мероприятия, предусмотренные планом социально-экономического развития территории, расходы на содержание всей системы органов местного самоуправления и иные потребности муниципального образования. Он является основным фондом, концентрирующим в себе все налоговые поступления и основную массу иных доходных источников.

В финансовой системе государства бюджет проявляется как ее центральное звено и представляет собой систему экономических отношений по аккумуляции, распределению и использованию основного фонда денежных средств любой территории, в том числе и муниципального образования. Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы страны, создаваемой в результате распределения и перераспределения национального дохода страны.

В правовом понимании местные бюджеты проявляются прежде всего в процессе их официального оформления в качестве юридических актов, принимаемых и утверждаемых компетентными органами. Их специфика заключается в том, что они имеют форму финансово-планового акта, представляющего собой роспись доходов и расходов, а также параметров несбалансированности бюджета. Такое юридическое качество возможно лишь в результате рассмотрения бюджетов представительными коллегиальными органами местного самоуправления и утверждения: в форме решений данного органа.

Таким образом, под местным бюджетом следует понимать основной финансовый план (финансово-плановый акт) муниципального образования, утверждаемый в форме решения представительного органа местного самоуправления и представляющий собой роспись доходов, расходов и элементов несбалансированности централизованного на общие нужды муниципального образования фонда денежных средств, необходимого для выполнения функций органов местного самоуправления.

Некоторые аспекты практики Конституционного Суда Российской Федерации по налогово-правовым вопросам

В.А. Грибанов

После вступления в силу Конституции РФ 1993 г. вопросы налогового права становились предметом непосредственного рассмотрения в Конституционном Суде РФ в пятнадцати случаях. Таким образом, имеющаяся практика - опубликованные постановления Конституционного суда РФ - позволяет сделать обобщающие выводы о некоторых конституционных правилах налогообложения в РФ в интерпретации органа конституционного правосудия России.

Это важно, если принять во внимание юридические свойства постановлений Конституционного Суда РФ (см. например: ст. 79 федерального конституционного закона от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде РФ"), а также высокий профессиональный авторитет его суждений.

Кроме того, имеющие основополагающее для налогового права значение понятия, например, такие как "налог", "сбор", "пошлина", "общие принципы налогообложения" и другие, непосредственно в тексте самой Конституции РФ раскрыты недостаточно полно, и в этих условиях толкование Конституционного Суда является существенной составляющей правовой системы РФ, которую необходимо учитывать и в процессе правотворчества и правоприменения.

Одно из таких конституционно-правовых понятий установлено ст. 57 Конституции РФ, которая предусматривает, что обязанность каждого по уплате налогов и сборов возникает только в том случае, если они (налоги и сборы) законно установлены.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что установить федеральный или субъекта РФ налог или сбор - "не значит только дать ему название, необходимо определение в законе существенных элементов налоговых обязательств".

Таким образом, соответствующий налог или сбор может считаться законно установленным только в случае, если законом зафиксированы существенные элементы налогового обязательства, т.е. установить налог можно только путем прямого перечисления в законе о налоге существенных элементов налоговых обязательств (см., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П).

К существенным элементам, как они истолкованы Конституционным Судом, следует отнести такие условия возникновения налоговых обязательств, которые обеспечивали бы с правовой точки зрения воплощение конституционного принципа определенности налоговых обязательств, т.е. определенности размера, срока, плательщика и получателя налогового платежа через определение в соответствующем нормативном акте, в том числе налогоплательщика (субъекта налога), объекта и источника налога, единицы налогообложения, налоговой ставки (нормы налогообложения), срока уплаты налога, бюджета или внебюджетного фонда, в который зачисляется

налоговый оклад (этот перечень не является исчерпывающим, а должен определяться при установлении каждого конкретного налога исходя из обозначенного выше принципа.)

Правовое значение указанного подхода к определению понятия "установление налога и сбора" состоит, как представляется, в том, что только при однозначном определении и нормативном закреплении так называемых элементов налогового обязательства у соответствующего субъекта возникает обязанность по уплате соответствующего налога; если в нормативном правовом акте однозначно не определен хотя бы один из существенных элементов налога, такая обязанность с правовой точки зрения не возникает.

Указанный признак конституционного понятия - "законно установленные налоги и сборы" - неразрывно связан с признаком "законности" установления налогов и сборов, который, несмотря на лаконичность текстуального закрепления в Конституции РФ был юридической основой вынесения практически всех постановлений в рамках конституционного судопроизводства по налоговым вопросам.

Остановимся на некоторых аспектах содержания указанного понятия, получивших конституционно-судебное истолкование, учитывая, что речь идет о федеральных или субъектов РФ налогах и сборах.

Конституционный Суд РФ неоднократно в обоснование своих решений ссылался на то, что Конституция РФ исключает в силу принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) возможность установления налогов и сборов органами исполнительной власти. Только закон в силу его определенности, стабильности, особого порядка принятия может предоставлять налогоплательщику достоверные данные для исполнения им налоговой повинности. При этом если существенные элементы налога или сбора устанавливаются исполнительной властью, то принцип определенности налоговых обязательств "подвергается угрозе", поскольку эти обязательства могут быть изменены в худшую для налогоплательщика сторону в упрощенном порядке (см., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П).

Признание органом конституционного правосудия РФ закона правовой основой регулирования указанных налоговых обязательств имеет весьма важное многоаспектное правоприменительное значение.

Например, это означает, что правовые нормы, определяющие прямо или косвенно условия налоговых обязательств, в т.ч. и ответственность субъектов налоговых имущественных отношений, содержащиеся в любых подзаконных актах, не могут регулировать права и обязанности, в т.ч. ответственность налогоплательщиков. Это означает также, что указанные подзаконные акты не имеют общенормативного значения и не должны применяться юрисдикционными органами при разрешении имущественных налоговых споров. Это весьма актуальный вывод, как нам представляется, если учесть, что в практику даже высших судебных инстанций вошло применение подзаконных актов, например актов Государственной налоговой службы РФ, при разрешении налоговых споров (см., например: Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ № 1352/97 от 19 августа 1997 г.; Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ № 975/97 от 15 июля 1997 г.).

Вместе с тем позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу (признание исключительно законодательной правовой формы установления соответствующих налогов и сборов) свидетельствует о том, что нормативные правовые акты, которыми устанавливаются налоги и сборы в соответствии со ст. 57 Конституции РФ, должны обладать такими юридическими свойствами, какими обладают законы, например федеральные законы.

С нашей точки зрения, имеющаяся на настоящий момент практика Конституционного Суда РФ по рассматриваемому вопросу, на которую мы указывали выше, дает основания полагать, что общим свойством, характеризующим юридическую природу нормативных правовых актов, которыми устанавливаются налоги и сборы (в т.ч. нормативных актов местного самоуправления), является их принятие гражданами (населением) на референдуме или с использованием иных форм выявления их непосредственного волеизъявления либо через посредство своих представителей (депутатов), организационно объединенных в рамках соответствующего представительного органа (см., например: ст. ст. 94, 96, 97, 105 ч.1 Конституции РФ).

Отметим еще один аспект конституционного понятия "законно установленные налоги и сборы", который нашел отражение в практике Конституционного суда РФ по налоговым вопросам.

По мнению Конституционного суда РФ, законность установления налогов и сборов определяется не только характером нормативных актов, устанавливающих налоговые обязательства, но и теми правовыми последствиями, которые влечет (или может повлечь) исполнение гражданами своих налоговых обязательств. Например, Конституционный Суд РФ в одном из своих решений указал на то, что "налогообложение всегда устанавливает определенные ограничения права собственности, закрепленного в ст. 35 Конституции РФ...". В связи с этим к налогообложению в полной мере применимы положения о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в какой это соответствует определенным, конституционно значимым целям, т.е. пропорционально, соразмерно им. "Налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным" (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П.).

Таким образом, во всяком случае, права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией РФ устанавливают, хотя определяемые не объективным, а оценочным образом, пределы налогового бремени граждан; сама по себе даже конституционно значимая цель налогообложения, например фискальная, не может быть его необходимым и достаточным законным основанием, если налогообложение приводит к отмене или умалению прав человека и гражданина.

Правовое значение обозначенного выше конституционно-правового решения для правотворчества и правоприменения в РФ очевидно.

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЯХ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. Грибанов

Вступление в силу Конституции РФ 1993 г., как нам представляется, существенно упрочило гарантии судебной защиты прав налогоплательщиков в Российской Федерации на принадлежащее им имущество.

В отличие от ранее действовавшей Конституции (Основного Закона) РФ 1978 г. в ч.3 ст.35 Конституции РФ 1993 г. установлено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Вместе с тем применение указанной нормы выявило ряд правовых проблем теоретического и прикладного характера, которые, с нашей точки зрения, либо еще не стали предметом правовых исследований, либо предложенные решения носят весьма дискуссионный характер.

Так, имеет место в литературе доктринальная позиция, в соответствии с которой лишение какого-либо лица (в т.ч. и собственника) имущества "... без судебного решения возможно при условии соблюдения требований ч.3 ст.55 Конституции и п.2 ст.1 Гражданского кодекса РФ - это не нарушает конституционных гарантий охраны права собственности" (см.: Нам К., Горбачев Д. Конституционные гарантии охраны права собственности // Хозяйство и право. 1997. №11. С.127, см. также: Гаджиев Г. Конституционные гарантии предпринимательской деятельности // Хозяйство и право. 1995. №8. С.28-29). В соответствии с ч.3 ст.55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

С нашей точки зрения, такую позицию вряд ли можно признать обоснованной по целому ряду причин конституционно-правового порядка. Рамки настоящей работы не позволяют дать полное систематическое изложение этих причин, поэтому остановимся лишь на некоторых из них, которые сами по себе являются достаточными для такого вывода. В соответствии со ст.10 Конституции РФ

государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны: Следовательно, суды Российской Федерации как органы государственной власти наделены полномочиями, которые в силу указанного конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации могут осуществлять только они и только самостоятельно, т.е. независимо от других органов государственной власти, которые не вправе вмешиваться каким-либо образом в осуществление судебных полномочий.

Отметим, что полномочия органов государственной власти Российской Федерации (Президента, Федерального Собрания, Правительства, судов) определяются и разграничиваются в первую очередь Конституцией РФ (см.: ст.11, гл.гл. 4-7 Конституции РФ). При этом Конституция РФ не предусматривает ограничений для установленного ею правила разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст.ст. 10,11) и самостоятельного осуществления полномочий органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Напротив, ч.2 ст.16 Конституции РФ устанавливает, что никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, составной частью которых является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власть.

Правом (властными полномочиями) лишать кого-либо имущества императивной нормой ч.3 ст.35 Конституции РФ наделены исключительно органы судебной власти России. Следовательно, в соответствии с Конституцией РФ никакие другие органы государственной власти, в т.ч. и налоговые органы, не имеют права лишать, кого бы то ни было его имущества, кроме государственных органов судебной власти (судов). Органы местного самоуправления также не имеют подобных юрисдикционных полномочий, но уже по другим основаниям (см.: ст.12, гл.гл. 8,7 Конституции РФ).

Вместе с тем, с нашей точки зрения, сама по себе постановка вопроса о возможности ограничения субъективного права лица, которому принадлежит определенное имущество, в т.ч. налогоплательщика, на исключительно судебную процедуру (или так называемые права на предварительный судебный контроль) принудительного изъятия у него имущества не в условиях чрезвычайного положения (ст.56 Конституции РФ), а в соответствии с

правилами, предусмотренным ч.3 ст.55 Конституции РФ, не имеет под собой каких-либо юридических оснований, ибо функционирование судебной власти РФ в соответствии с Конституцией РФ как раз и направлено на защиту установленного Конституцией РФ правопорядка, в том числе на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов лиц, на обеспечение обороны страны и безопасности государства, и не может противоречить указанным целям. Только на суды Российской Федерации возложено осуществление правосудия в соответствии с ч.1ст.118 Конституции РФ, только они обеспечены исключительными гарантиями осуществления своей деятельности в режиме ее соответствия Конституции РФ и федеральным законам(см.: ст.ст.119-124 Конституции РФ).Следовательно, правила ч.3 ст.55 Конституции РФ не могут ограничивать субъективное право любого лица, в т.ч. налогоплательщика - юридического лица, на применение исключительно судебной процедуры принудительного изъятия его имущества, предусмотренной ч.3 ст.35 Конституции РФ(см.: Постановление Конституционного суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-п).

Подводя итоги наших рассуждений применительно к поставленной проблеме, можно сделать следующие выводы. Взыскание во внесудебном (беспорном) порядке органами государственной власти, в т.ч. налоговыми органами, с налогоплательщиков какого-либо имущества, в том числе и денежных средств, противоречит принципу разделения государственной власти в РФ(ст.ст.10,11 Конституции РФ) и правилам ограничения конституционных прав физических и юридических лиц(ч.3ст.55 Конституции РФ). С учетом правил ч.2 раздела 2 Конституции РФ соответствующие нормы о внесудебном порядке взыскания налоговыми органами имущества налогоплательщиков при отсутствии согласия налогоплательщиков не должны применяться, как противоречащие Конституции РФ.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ НАЛОГОВОЙ ПОЛИЦИИ И НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.С. Матвеева

Правовую основу взаимодействия налоговых органов и органов полиции составляют: Закон РСФСР от 21.03.91 г. "О Государственной налоговой службе РСФСР" (с изменениями и дополнениями), Закон Российской Федерации от 24.06.93 г. "О Федеральных органах налоговой полиции" (с изменениями и дополнениями), совместный приказ ГНС России и ДПН России от 14.03.94 г. № ВГ-3-14/18/77 "Об организации взаимодействия органов Государственной налоговой службы Российской Федерации и Департамента налоговой полиции Российской Федерации", другие совместные указания ГНС России и ФСНП России. Указанные нормативные документы дают возможность проводить совместные мероприятия по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений, осуществлять практические мероприятия по совершенствованию контроля за соблюдением налогового законодательства.

Взаимодействие данных органов осуществляется по нескольким направлениям:

- проведение совместных проверок юридических и физических лиц по вопросам соблюдения налогового законодательства;
- обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других обязательных платежей в бюджет и государственные бюджетные фонды;
- проведение совместных рейдов по проверке законодательства о применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением;
- выявление хозяйственных субъектов, уклоняющихся от постановки на учет в налоговых органах;
- обеспечение безопасности деятельности налоговых органов, их работников при исполнении служебных обязанностей, осуществление физической охраны служебных зданий налоговых органов;
- обмен имеющейся информацией о налоговых правонарушениях и преступлениях;
- борьба с коррупцией в налоговых органах, а также по другим участкам работы, требующим совместной деятельности.

важной формой взаимодействия является проведение совместных проверок налогоплательщиков (физических и юридических лиц) по вопросам налогового законодательства. Совместные проверки проводятся на основе согласованных квартальных планов, в первую очередь по фактам крупномасштабных налоговых преступлений.

Основными условиями организации взаимодействия при проведении совместных проверок является взаимное информирование, совместное использование сил и средств налоговых органов.

Для проведения совместных проверок создаются группы сотрудников налоговой инспекции и специалистов налоговой полиции. Проверка проводится при наличии информации и сокрытии доходов в крупных и особо крупных размерах.

По результатам совместной проверки оформляется акт, подписанный сотрудниками, непосредственно проводивших документальную проверку. Акт в установленном порядке предъявляется налогоплательщику. Решение по акту проверки, с учетом разногласий налогоплательщика, принимается руководителем органа, ее проводившего, и согласовывается со второй стороной.

Государственные налоговые инспекции при выявлении фактов сокрытия доходов (прибыли) или иных объектов налогообложения в крупных и особо крупных размерах в трехдневный срок со дня принятия решения по акту проверки налогоплательщика направляют материалы в органы налоговой полиции для правовой оценки и принятия по ним процессуального решения в порядке ст. 109 УПК РФ.

Практика рассмотрения материалов, поступающих в отдел расследования налоговой полиции из налоговых инспекций и оперативной службы полиции, свидетельствует о том, что нередко принятие законного решения по материалу затруднительно по причине несоответствия их требованиям совместного Приказа ГНС РФ и ДНП РФ № ВГ - 3-08/29 №270 от 23.05.95 г.

Постановление и протокол изъятия документов должны соответствовать требованиям, предусмотренным Инструкцией Минфина РФ от 26 июля 1991 г. "О порядке изъятия должностным лицом государственной налоговой инспекции документов, свидетельствующих о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) или закрытии иных объектов налогообложения у предприятий, учреждений, граждан".

В своей деятельности как налоговая полиция, так и налоговая инспекция соблюдают конфиденциальность, обеспечивают сохранность и установленный порядок использования полученной информации и материалов.

В соответствии с законом налоговая полиция на постоянной основе обеспечивает безопасность деятельности налоговых органов и охрану принадлежащих им служебных зданий, а также личную безопасность работников при исполнении ими служебных обязанностей.

Кроме этого, налоговая полиция организывает для работников налоговых органов учебные занятия с целью ознакомления с основами контрольно - проверочной деятельности, следствия, а также с вопросами, решаемыми в ходе оперативно - розыскной деятельности.

Налоговые органы в порядке взаимодействия;

- обеспечивают необходимую постоянную методическую и практическую помощь органам налоговой полиции в повышении квалификации специалистов, осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства, обмен на безвозмездной основе ведомственными правовыми актами, инструкциями, методическими указаниями, рекомендациями и разъяснениями по применению законодательства о налогах, а также обзорами судебной практики по гражданским и уголовным делам;

- своевременно учитывают и взыскивают в установленном порядке доначисленные суммы налогов и иных обязательных платежей по результатам документальных проверок, проведенных специалистами органов налоговой полиции, и представляют им информацию о фактическом поступлении доначисленных сумм;

- выделяют органам налоговой полиции необходимые служебные помещения для размещения сотрудников подразделений собственной безопасности и физической защиты, обеспечивающих безопасность налоговых органов, и создают им соответствующие условия для выполнения функциональных обязанностей;

- исполняют в пределах своей компетентности мотивированные запросы федеральных органов налоговой полиции при отсутствии подразделений налоговой полиции в местах расположения государственных налоговых инспекций.

В целом взаимодействие налоговых органов осуществляется на деловой основе и с учетом возложенных на службы основных задач, совершенствуется взаимодействие в вопросах обмена информацией, обеспечение информационной безопасности, профилактики налоговых нарушений, разработки нормативных документов, приказов и указаний, проверки сигналов с мест, обеспечение безопасности работы налоговых органов и их работников, предупреждения правонарушений в налоговых органах.

ОСНОВАНИЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ОТ НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

И.Н. Изосимова

Суровость наказаний за нарушение налогового законодательства при отсутствии каких-либо гарантий, процедур, специального механизма наложения санкций является одной из существенных проблем современной налоговой системы. Налоговое законодательство является единственной отраслью законодательства, в которой имеют место эти тенденции. Отсутствие в налоговом праве четко закрепленных оснований освобождения налогоплательщиков от ответственности представляется серьезным пробелом законодательства.

Причем указанные пробелы правового регулирования по этому вопросу заполняются на уровне подзаконных актов. Решение вопросов на уровне подзаконных актов создает определенные трудности при применении этих норм конкретными участниками правоотношений и в судебной защите их интересов.

Впервые условия освобождения налогоплательщиков от ответственности за нарушение налогового законодательства были указаны в разъяснениях Государственной налоговой службы РФ от 14 сентября 1993 г. по отдельным вопросам применения налогового законодательства о налогообложении прибыли (дохода) юридических лиц. Госналоговая служба РФ разъяснила, что в случаях, когда предприятие само обнаружило ошибку при подсчете затрат и исправило ее, санкции за занижение прибыли не применяются. Этот акт Госналоговой службы до конца не решил вопрос об освобождении налогоплательщиков от ответственности за нарушения налогового законодательства. Во-первых, разъяснения Госналоговой службы РФ не определяли характер допущенных ошибок и момент, когда ошибки должны быть устранены. Во-вторых, различные рекомендации, разъяснения сами по себе имеют достаточно неопределенный правовой статус, поэтому налоговые инспекции с полным правом могли не брать во внимание эти разъяснения, тем более, что налоговое законодательство не предусматривает, что исправление бухгалтерских ошибок является основанием для освобождения налогоплательщиков от ответственности. В 1995 г. было принято два письма, в которых вновь решался вопрос освобождения налогоплательщиков от ответственности за нарушения

налогового законодательства: письмо Госналоговой службы от 10 мая 1995 г. "О неприменении к налогоплательщикам финансовых санкций за нарушение налогового законодательства в случае самостоятельного внесения им в отчетность исправлений допущенных ошибок" и письмо Госналоговой службы от 30 октября 1995 года "О внесении дополнения в письмо Госналоговой службы Российской Федерации от 10 мая 1995 года". В соответствии с этими письмами санкции, предусмотренные п.1 ст.13 Закона "Об основах налоговой системы РФ", не применяются к налогоплательщикам, если они:

1. Допустили ошибки, в результате которых в бюджет не были уплачены или не полностью уплачены суммы налогов и других обязательных платежей;
2. Выявили самостоятельно до проверки налоговыми органами данные ошибки;
3. Внесли в установленном порядке исправления в бухгалтерскую отчетность и в расчеты по налогам и другим платежам.

Вопрос об освобождении от ответственности налогоплательщиков получил свое дальнейшее развитие в Указе Президента РФ от 8 мая 1996 года № 685 "Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины". В этом Указе более конкретно решался вопрос о характере допущенных налогоплательщиком ошибок, а именно устанавливалось, что технические ошибки при составлении и расчете налоговых платежей, самостоятельно выявленные налогоплательщиками и своевременно доведенные до сведения налоговых органов, не являются налоговыми нарушениями.

Этим Указом не решен вопрос, что значит своевременно довести до сведения налоговых органов. Государственная налоговая служба была вынуждена принять ряд писем, содержащих разъяснения к Указу Президента РФ от 8 мая 1996 года № 685. В связи с новыми разъяснениями вопрос об основаниях освобождения налогоплательщиков от ответственности за нарушение налогового законодательства был определен более конкретно.

Во-первых, было указано, что технической ошибкой признаются любые допущенные налогоплательщиками занижения финансовых результатов при исчислении налогооблагаемой базы и налогов, если это не было преднамеренным нарушением в связи с уплатой налогов.

Во-вторых, помимо трех условий, при наличии которых налогоплательщик освобождается от ответственности за нарушение налогового законодательства, четко обозначился субъективный

момент. Определялось, что техническая ошибка должна быть совершена без умысла. Недостатком этих актов является то, что исправленная недоплата налогов не квалифицируется ни как налоговое правонарушение, ни как правомерное действие. Решение этого вопроса становится в зависимость от дальнейших действий налогоплательщика.

Одним из оснований освобождения налогоплательщиков от ответственности является налоговая амнистия. Впервые налоговая амнистия была проведена в России по Указу Президента РФ от 27.10.93 г "О проведении налоговой амнистии в 1993 году". Вторая попытка была сделана в соответствии с Указом Президента РФ от 8.05.96г, № 685, но закон по данному вопросу принят не был. Подводя итоги, хотелось бы отметить, что вопрос об основаниях освобождения налогоплательщиков от ответственности за нарушение налогового законодательства недостаточно изучен и урегулирован. Налоговое законодательство вообще не учитывает основания, которые применяются в других отраслях законодательства по вопросам ответственности. Например, согласно ст. 401 ГК РФ основанием освобождения от ответственности лиц, не исполнивших обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, является невозможность его исполнения, вследствие непреодолимой силы, которая определяется как чрезвычайные при данных условиях обстоятельства, т.е. пределы ответственности за нарушение налогового законодательства не установлены. Нарушение процедурных норм в производстве о налоговых правонарушениях так же не является основанием освобождения от ответственности. Имеются Указания Госналоговой службы РФ о порядке проведения документальных проверок юридических лиц независимо от видов деятельности и формы собственности по соблюдению налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности и уплаты в бюджет налога на прибыль (письмо Госналоговой службы РФ от 28.08.92 г). Однако эти указания содержат лишь примерный перечень рекомендуемых вопросов и приемов проведения налоговых проверок. Формальное отступление от рекомендаций Госналоговой службы не может служить единственным основанием для признания акта проверки налогового органа недействительным.

ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПРАВО: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

А.Д. Бубенщиков

Процесс вложения капитала для получения прибыли (дохода), стимулирования деловой активности в экономической науке получил название инвестиционного процесса, а лица, осуществляющие такое вложение, являются инвесторами.

В настоящее время российская экономика ощущает огромную нехватку инвестиций, правительство ищет варианты решения этой проблемы. Прежде всего государство заинтересовано в привлечении иностранных инвестиций, рынок которых более развит и не сопоставим по своим размерам с внутренним рынком капиталовложений.

Наличие инвестиционного кризиса обуславливается многими причинами. Но, по общему мнению всех специалистов, работающих в этой области, и непосредственно инвесторов, одна из основных причин - это отсутствие нормативно-правовой базы, гарантирующей осуществление инвестиционной деятельности.

В настоящее время существующий массив нормативно-правовых актов, регулирующий процесс привлечения инвестиций в РФ, состоит из трех уровней. Первый уровень - это уровень международно-правовых актов, к которым присоединилась Россия. Второй и третий уровни - это федеральное и региональное (субъектов федерации) законодательство. Кроме того, в федеральном законодательстве особо выделяются специальные нормативные акты, (прежде всего - это законодательство по свободным экономическим зонам)¹.

Для участия в мировом инвестиционном процессе Россия присоединилась к конвенциям, регулирующим взаимоотношения государств, участвующих в этом процессе. 16 июня 1992г. Россия участвует в «Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств» от 18 марта 1965г. С 29 декабря 1992г. в «Сеульской Конвенции об учреждении многостороннего агентства по гарантиям инвестиций» от 11 октября 1985г. - данной Конвенцией создано многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ), входящее в группу Мирового банка. В рамках СНГ Россия участвует с 24 декабря 1993г. в Соглашении о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности, которое вступило в силу 21 ноября 1994г.

Второй уровень - это уровень федерального законодательства. Впервые в российском законодательстве понятия «инвестиции» и «инвестиционная деятельность» были закреплены в Законе РСФСР от 26 июня 1991г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР». Порядок привлечения иностранных инвестиций регулирует Закон РСФСР от 4 июля 1991г. №1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР». Не давая подробного анализа данным нормативным актам, следует отметить их слабую правовую разработку, что выражается в различных аспектах, например отсутствии гарантий инвесторам со стороны государства. До настоящего времени эти законы не подвергались какому-либо серьезному изменению.

¹ «Эксперт», 1997г. №47

Отношения между инвестором и государством регулируют и такие федеральные законы, как Закон РФ от 20 декабря 1991 года N 2071-1 «Об инвестиционном налоговом кредите»; Закон РФ от 30 декабря 1995 года N 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», иные законы, определяющие налоговые, валютные, таможенные отношения, связанные с движением капитала. Помимо законов, важное место занимают на этом уровне Постановления Правительства РФ, Указы Президента РФ, ведомственные нормативные акты.

Особое место занимает третий уровень инвестиционного законодательства - законодательная база субъектов РФ. Особое, потому что представляет собой значительную важность для инвесторов. Инвестор, осуществляющий прямые инвестиции, делает капиталовложения непосредственно в определенный регион и ему далеко не безразличны то положение и гарантии, которые ему предоставят власти субъекта РФ. Именно поэтому регионы с проработанной законодательной базой являются в России наиболее привлекательными для инвесторов (пример - Республика Татарстан, Саратовская область).

Слабое развитие законодательства в этой сфере сегодня и предполагаемое его развитие в ближайшее время привлекают внимание правоведов, юристов-практиков и стимулируют проведение научных изысканий и появление новых направлений юридической науки.

В связи с возникновением новых отношений, связанных с инвестиционной деятельностью, и в связи с тем, что термин «инвестиционное право» уже вошел в юридический лексикон, возникает вопрос: что понимается под инвестиционным правом сегодня. Является ли инвестиционное право частью системы права или это отрасль законодательства?

В теории права при рассмотрении системы права принято выделять самостоятельные отрасли права, под которыми понимается совокупность норм, регулирующих особые виды общественных отношений, требующие по своему глубинному экономическому и социальному содержанию обособленного, самостоятельного правового регулирования, правовые институты - подразделения юридических норм внутри отрасли, а также объединения правовых институтов - подотрасли. Система права развивается вместе с развитием общества. Примером такого развития служит появление в материальной сфере права комплексных отраслей, что превращает систему права в объемную и полиструктурную систему.

В первую очередь необходимо отметить, что в основу классификации как непосредственно отрасли права, так и иных подразделений внутри нее теория права традиционно ставит предмет и метод правового регулирования. С.С. Алексеев определяет предмет правового регулирования как «конкретные волевые общественные отношения, регулируемые правом или объективно требующие правового регулирования»². Отличием отношений, составляющих предмет правового регулирования от других общественных отношений, является прежде всего то, что это отношения социальные, однородные и представляющие определенную важность для общества. Именно поэтому они подвергаются регулированию посредством норм права. Но иногда законодатель по ряду каких-либо причин не подвергает правовому регулированию подобные отношения, в частности, например, из-за их стремительного развития. В этом случае возникает

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. С. 296

обратное явление, когда неурегулированность данных отношений замедляет развитие общества. Метод правового регулирования - это способ юридического регулирования общественных отношений, составляющих предмет отрасли права. Метод правового регулирования каждой отрасли права имеет свои характерные черты.

В результате инвестиционной деятельности между ее участниками устанавливается особый род отношений (связей) или возникают отношения по поводу капиталовложений (инвестиций). В то же время эти отношения не являются однородными, что является характерной чертой самостоятельной отрасли права. В данном случае можно говорить о единстве (т.е. социальной целостности (системе), ориентированной на решение определенных обществом и государством задач). Не однородны эти отношения, поскольку лежат в сфере плоскости разных отраслей права: международного частного, публичного права, гражданского, финансового, таможенного и т.д. Единство, а не однородность предмета правового регулирования свойственно для комплексной отрасли права.

Анализируя систему воздействия на отношения, регулируемые инвестиционным правом, можно сделать вывод о том, что основной чертой метода правового регулирования инвестиционной деятельности является широкое применение права выбора, рекомендаций, согласований или то, что является характерными чертами метода координации. Поэтому метод правового регулирования инвестиционного права - метод координации. Это отличительная черта инвестиционного права, отличающая его от комплексных отраслей, одной из особенностей которых наряду с неоднородным предметом является универсальность метода правового регулирования (см.: Протасов В.Н. Что и как регулирует право. М., 1995.).

Систему права следует отличать от системы законодательства. Если система права - внутреннее строение права, его содержание, то система законодательства относится к внешней форме его выражения - источникам. Между этими системами существует взаимосвязь. Право может существовать только в определенных внешних формах, и изменение материи законодательной приводит к изменениям в материи правовой. Если рассматривать общеправовой характер этой взаимосвязи, основываясь на том, что может иметь место бессодержательная форма, но не может быть содержания вне какой-либо формы, то следует сделать вывод, что отрасль права может появиться после возникновения определенной совокупности правовых актов (отрасли законодательства).

В настоящее время инвестиционное право - формирующаяся отрасль законодательства РФ. Но с развитием экономических отношений и появлением новых нормативных актов, регулирующих этот процесс, велика вероятность превращения инвестиционного права в комплексную отрасль права.

От инвестиционного права как правового института необходимо отличать инвестиционное право как научную и учебную дисциплину. Сегодня складываются предпосылки для формирования инвестиционного права как науки. Это закономерный процесс получения новых знаний об изучаемом предмете, систематизация существующих выводов и суждений об инвестиционном процессе.

Можно предположить, что скоро появится курс инвестиционного права как научной дисциплины, который будет преподаваться в вузах.

ЕДИНСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП

А.Н. Туляй

Конституция Российской Федерации не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества, но определяет обязанности государства в экономической сфере. Действующее законодательство обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности и поддерживать конкуренцию. Данные обязанности возложены на государственные и муниципальные органы власти самим фактом принятия и вступления в силу Конституции Российской Федерации, имеющей прямое действие.

Конституция Российской Федерации для развития рыночной экономики гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности на всей территории России. В ст. 74 Конституции Российской Федерации содержится запрет на установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Из этих конституционных положений вытекает обязанность государства по созданию и защите единого экономического пространства, единого рынка. Единство экономического пространства является важнейшим конституционным принципом, обеспечивающим свободу экономической деятельности, беспрепятственное перемещение товаров, услуг, финансовых ресурсов, отсутствие иных ограничений в развитии рыночного хозяйства.

Следовательно, конституционный принцип единства экономического пространства включает в себя всю многогранную деятельность хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации.

В процессе перехода от централизованного государственного планирования управления хозяйством к рыночным, свободным, условиям функционирования предприятий возрастает роль общих правил поведения, то есть норм права прямого действия.

Конкретизируя эту обязанность государства, Конституция Российской Федерации относит установление правовых основ единого рынка к федеральному ведению. Только при этих условиях возможно обеспечение приоритетного, прямого действия законов, обеспечивающих механизм реализации принципа на территории всего государства. Свобода экономической деятельности не может быть реализована без принятия действительно демократических законодательных - актов в сфере экономической политики.

Единое экономическое пространство предполагает всеобщий устойчивый порядок и определенность в сфере единого рынка, единого финансового, валютного кредитного и таможенного регулирования, основ

ценовой политики. А этого можно достичь при стабилизирующей силе права, как гарантии достижения успешного результата. Принципы налогообложения в части, непосредственно предопределяемой положениями Конституции Российской Федерации, также находятся в ведении Российской Федерации. К ним относятся обеспечение единой финансовой политики, включающей в себя и единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона.

Принцип единства финансовой политики, составной частью которой является и единство налоговой системы, закреплён в ряде статей Конституции Российской Федерации, согласно которым Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Эти положения развивают одну из основ конституционного строя Российской Федерации - принцип единства экономического пространства, означающий в том числе, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться только в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Из анализа конституционных норм следует, что не допускается установление налогов, нарушающих единство экономического пространства Российской Федерации. С этой точки зрения недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счёт налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов.

Поэтому единство экономического пространства и, следовательно, единство налоговой системы обеспечиваются единой системой федеральных налоговых органов.

Юридические гарантии обеспечения единства экономического пространства были установлены Указом Президента РСФСР от 12.12.1991 г., в котором нормативные акты органов власти и управления, решения должностных лиц, ограничивающие движение товаров, работ и услуг на внутреннем республиканском рынке, противоречащие законодательству РСФСР, признаются недействительными и подлежат немедленной отмене в установленном порядке.

В дальнейшем положения вышеуказанного Указа Президента нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации в качестве одного из основополагающих принципов.

СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.Н. Тулай

Термин «конституционные основы» в юридической литературе получил широкое распространение, однако авторы, как правило, уходят от попытки его определения. Не составляет исключения и понятие конституционных основ финансовой деятельности, хотя актуальность раскрытия их сущности и назначения не вызывает сомнения. Одним из важнейших объектов конституционного закрепления и установления являются основные направления финансовой политики, организация и деятельность финансовой системы государства.

Как основной законодательный акт страны конституция регулирует очень большой спектр отношений. Это касается и различных аспектов государственно-финансовой политики, организации финансовой системы, функционирования финансово-кредитного механизма. Конституционные основы финансовой деятельности выполняют роль юридической базы для развития финансового законодательства и соответствующих отраслей российской правовой системы. Конституция, будучи основным законом государства, правовой базой, занимающая верховенствующее положение в правовой системе государства, в то же время является весьма кратким законодательным актом, не позволяющим детально регулировать все аспекты государственной политики. Поэтому каждая норма, тезис конституционного текста становится основным, главным, ведущим, требующим дальнейшего развития в конституционных и обычных законодательных актах.

Таким образом, конституционные основы можно определить как закреплённые в основном законе положения, принципы, начала, обязательные для развития правовой системы и на которых базируется всё законодательство страны.

Финансы и финансовая деятельность появились одновременно с возникновением государства. Государство и его экономика не могут существовать без нормально функционирующей финансовой системы, обеспечивающей потребности общества. В этой связи огромное значение приобретает финансовая деятельность государства, так как управление при помощи денег - одна из лучших находок человечества. Государство как хозяйствующий субъект заинтересовано в притоке денежных средств и разделении их на свои нужды.

Практически организующая, повседневная деятельность государственных и муниципальных органов по аккумуляции, распределению и использованию централизованных и децентрализованных, бюджетных и внебюджетных фондов денежных

средств, необходимых для выполнения задач и функций государства, - это финансовая деятельность.

Финансовая деятельность включает в себя политико-правовую, экономическую, организационно-функциональную направленности, нашедшие своё закрепление в правовом регулировании. Конституционные нормы в различных объёмах и масштабах закрепляют отдельные аспекты финансовой деятельности. Следовательно, среди конституционных основ можно различить политико-правовые принципы, экономические основы финансовой системы, организационно-правовые требования в разделении властей, полномочий, предметов ведения. В решении данной задачи необходимо определить, что такое принцип и как он соотносится с конституционными основами.

Являясь попыткой познать объективную закономерность, принцип представляет собой продукт человеческой деятельности. Высшая степень обобщённости и нормативное закрепление в качестве правовой или социальной нормы позволяют принципу распространяться на ту область отношений, из которых он абстрагирован. Получив конституционное закрепление принцип получает высшее выражение нормативности.

Следовательно, конституционный принцип финансовой деятельности - это основанные на познании объективной закономерности финансовой деятельности, руководящие начала, закреплённые в Конституции и представляющие высшую степень обобщённости политико-правовых требований в сфере финансов.

Найдя своё закрепление в конституции, принцип - это высшая степень установления общих начал общественного строя и устройства. В основе финансовой деятельности лежит вся система принципов политической системы.

Так, разнообразие форм собственности в Российской Федерации проявляется через единую систему налогообложения и свободу экономической деятельности, экономическая политика государства - через нормы, обеспечивающие единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансов. Один из основных атрибутов государства - налоги - регулируется конституционными нормами, определяющими порядок введения и установления общих принципов налогообложения и сборов в стране. Данные положения важны в связи с тем, что бюджет и другие фонды денежных средств являются важнейшим условием существования как самостоятельной власти, так и государства в целом.

Финансовая политика как одна из сторон экономической политики России базируется на единстве экономического пространства, единстве

прав и обязанностей хозяйствующих субъектов, сочетании интересов Российской Федерации в целом и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, что свидетельствует о заинтересованности государства в подъёме и дальнейшем развитии экономики. Конституция РФ, закрепляя экономические начала финансовой деятельности, конкретизирует их применительно к финансовой системе. Единство экономического пространства - через установление единых основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного и экономического развития; федерализм - через нормы закрепляющие компетенцию субъектов федерации органов местного самоуправления в области государственных финансов и бюджета.

В конституционном законодательстве можно выделить два организационно-правовых начала финансовой деятельности: а) разграничение компетенции между государственными общественно-территориальными и муниципальными образованиями; б) взаимоотношения между представительной и исполнительной властями в решении бюджетно-финансовых вопросов.

Так, ст.71 Конституции к ведению РФ относит принятие, исполнение и отчёт федерального бюджета страны; установление, контроль за сбором налогов; создание фондов регионального развития; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию. Конституция ориентирует на чёткое исполнение предписаний, основываясь на суверенитете РФ, который распространяется на всю территорию России. В то же время органы местного самоуправления самостоятельно утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, которые являются частью государственных доходов и бюджета.

Совет Министров РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает, исполняет и предоставляет отчёт об исполнении бюджета, который принимается Государственной Думой и подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Данная процедура позволяет более детально и ответственно подходить к процедуре разработки и исполнения законодательных актов по бюджету, налогам и сборам, так как решение вопроса о доверии Правительству относится к ведению Государственной Думы.

Исходя из этого конституционные основы финансовой деятельности можно определить как установление в основном законе страны принципов, основных положений правовых идей финансовой деятельности по практической организации деятельности государства по аккумуляции, распределению и использованию государственных и муниципальных финансов.

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА И ЕГО ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИИ

И. И. Игнатовская

В любом государстве существуют постоянное противоречие между потребностями общества и возможностями государства, удовлетворения их за счет бюджетных средств. Доходы государственного бюджета всегда ограничены определенным пределом - уровнем налогообложения, установленного законодательством. Вследствие этого органы государственной власти вынуждены прибегать к государственным кредитам, получая в свое распоряжение дополнительные финансовые ресурсы. Функционирование кредита ведет к образованию государственного долга. Под государственным долгом понимается вся сумма выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая сумму начисленных процентов, которые должны быть по ним выплачены. Государственный долг делится на внутренний и внешний. Проблема формирования цивилизованной системы внутреннего государственного долга в России активно решается с 1992 г. в целях финансового оздоровления экономики. В соответствии с Законом " О государственном внутреннем долге Российской Федерации " от 13 ноября 1992 г. (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.1993. № 1. Ст.4) государственным внутренним долгом РФ являются выраженные в российской валюте долговые обязательства Правительства РФ перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами Российской Федерации. Государственный внешний долг РФ формирует государственные внешние заимствования РФ, которые могут привлекаться в соответствии с Федеральным законом " О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям" от 26.12.94 г. (Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3656). Внешние долги России , в преобладающей части, - наследие бывшего СССР.

Наличие государственного долга предполагает проведение мероприятий по управлению этим долгом. К числу таких мероприятий относится выплата доходов кредиторам и погашение займов

изменения условий выпущенных займов, определение условий эмиссии и выпуск новых займов.

Управление государственным долгом осуществляет Правительство Российской Федерации. В условиях значительного роста государственной задолженности и нарастающих бюджетных трудностей правительство прибегает к рефинансированию государственного долга. Под рефинансированием понимается погашение старой государственной задолженности путем выпуска новых займов.

Источником погашения государственного долга и процентов по нему выступают средства бюджета, в котором данные расходы выделяются ежегодно в отдельную строку. По информации заместителя начальника отдела Аналитического управления Госдумы РФ М. Сидорова, в проекте федерального бюджета на 1998 год на обслуживание государственного долга предусмотрено 120,5 трлн.руб. (или 120,5 млрд. руб., если исходить из изменения нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен). Это самая крупная расходная статья. По отношению ко всей сумме расходов федерального бюджета - 472 трлн. руб.-затраты на обслуживание государственного долга составляют 25,5 %. Предполагается, что на каждую тысячу рублей доходов федерального бюджета будет приходиться 740 долговых рублей (см.: Сидорова М. Долговой рост и ...ожидания экономического чуда// Экономика и жизнь. 1997. №39. С.3). В таких неутешительных прогнозах роста внутреннего и внешнего государственного долга материализуются подавленная скрытая инфляция на фоне спада производства, уменьшение прибыли, невыплаты заработной платы и пенсий.

Для погашения государственного долга Правительство России вынуждено выпускать все новые и новые государственные ценные бумаги, тем самым увеличивая размер государственного долга. Думается, что если это будет продолжаться далее и не будут вкладываться деньги в реальные инвестиционные проекты, то в России может наступить финансовый кризис.

СОДЕРЖАНИЕ

В.Ф.Волович. Исследования по научным проблемам правоведения в Томском университете (1898-1998 гг.).....	3
С.Н.Кумскова. Из истории отечественной философии права.....	9
А.К.Черненко. Право как равная мера свободы.....	11
Е.Л.Бузмаков. Понятие и признаки государства (по материалам российских государствоведов конца XIX - начала XX вв.).....	13
В.В.Добровольский. К вопросу классификации правовых систем.....	17
И.А.Городилова. Правоположения и вопросы динамики права.....	19
В.Д.Ардашкин. Охранительный механизм в праве.....	22
Б.Я.Бляхман. Суверенитет личности - основа охраны прав человека и гражданина.....	25
Е.В.Алексейчук. Проблемы защиты прав человека при осуществлении управления.....	27
В.В.Белковец, Л.П.Белковец. К вопросу о повторных депортациях спецпереселенцев в годы Великой Отечественной войны.....	29
А.П.Угроватов. Красный бандитизм в Сибири в 20-е годы.....	31
В.Ф.Волович. Актуальные проблемы теории административного права накануне XXI века.....	34
В.Ф.Волович. Некоторые вопросы развития науки административного права.....	39
В.Ф.Волович. Государственное регулирование в сфере науки (организационно-правовой аспект).....	49
Б.В.Францишко. Субъекты местного самоуправления.....	54
Н.Н.Мельчинский. Очередное совершенствование системы федеральных органов исполнительной власти.....	57
Т.Т.Соколова. Административно-правовые методы управления в области культуры.....	59
Г.В.Шилин. Правовые вопросы координационных полномочий администрации субъекта Российской Федерации в области образования.....	62
Э.Г.Идиопуло. Реформирование высшего образования. Некоторые проблемы.....	64
А.В.Илюшин. Вопросы административной ответственности за нарушение законодательства о недрах в РФ.....	66
Е.А.Зеряева. Административная ответственность за незаконную передачу запрещенных предметов лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и местах содержания под стражей.....	69
С.В.Азарова. Организация таможенного дела в России (исторический аспект).....	71

А.В.Баранов. Особенности прохождения службы в таможенных органах РФ.....	73
Е.А.Жегалов. К вопросу о классификации способов уклонения от уплаты таможенных платежей.....	76
М.А.Митюков. Международный договор как объект судебного конституционного контроля в странах СНГ и Балтии.....	78
А.М.Барнашов. Некоторые особенности осуществления функции конституционного контроля в РСФСР и СССР в период с 1918 по 1989 год	82
А.М.Барнашов. Роль Комитета конституционного надзора СССР в правовой охране Конституции.....	85
А.М.Барнашов. Конституционный Суд Российской Федерации в первый период его деятельности (1992-1993 гг.).....	93
И.А.Кравец. Эволюция Конституционализма в России на современном этапе.....	97
С.В.Езопихин. Новое в российском избирательном законодательстве.....	101
В.И.Янечко. Конституционные основы формирования гражданского общества в России.....	104
И.А.Кравец. Толкование Конституции: политические возможности и правовые границы.....	107
С.А.Татаринев. Защита конституционных прав и свобод личности в Конституционном Суде РФ.....	110
В.В.Кровельщикова. Разграничение компетенции между Конституционным Судом РФ и конституционными и уставными судами субъектов РФ.....	114
К.Г.Кашанян. Судебная власть в РФ.....	117
И.Л.Волошенко. Президент РФ: некоторые аспекты участия в законодательном процессе.....	121
А.Ю.Свинарев. Правовое регулирование взаимоотношений Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации.....	124
Л.А.Мицкевич. Организация исполнительной власти в переходный период.....	127
Л.П.Шмайлова. Договоры субъектов Российской Федерации - некоторые аспекты правовой природы.....	129
Э.С.Юсубов. Место института федерального вмешательства в дела субъектов федерации в конституционном механизме.....	131
Е.А.Губарь. К вопросу о разграничении компетенции между Россией и ее субъектами в сфере законодательной деятельности.....	133

В.В.Сорокин. Преемственность государственных форм: общетеоретические аспекты.....	136
Е.Н.Барышников. Основания конституционной ответственности в РФ.....	138
Т.А.Миронова. Основные направления реформы местного самоуправления.....	140
В.М.Ягольник. Полномочия органов местного самоуправления.....	142
Стефан Хенкинс. О защите детей и обеспечении их прав во время вооруженных конфликтов.....	144
Ю.В.Самович. Международное и внутригосударственное право: некоторые вопросы взаимодействия и применения в Российской Федерации.....	153
С.М.Мигаль. Международное и национальное право в регулировании международных связей субъектов Российской Федерации.....	155
О.Г.Моисеева. Своеобразие оснований имущественной ответственности в английском праве.....	158
В.С.Тищенко. Правовое положение администрации субъекта РФ (некоторые административно-правовые аспекты).....	160
Л.К.Тайлакова. Некоторые проблемы регулирования финансовых отношений.....	162
В.М.Зуев. Местные налоги: перспективы развития.....	164
С.С.Кузнецов. Местные бюджеты в системе финансовых основ местного самоуправления.....	169
В.А.Грибанов. Некоторые аспекты практики Конституционного Суда Российской Федерации по налогово-правовым вопросам.....	172
В.А.Грибанов. К вопросу о конституционных гарантиях судебной защиты имущественных прав налогоплательщиков в Российской Федерации.....	175
Е.С.Матвеева. Взаимодействие органов налоговой полиции и налоговой службы в Российской Федерации.....	178
И.Н.Изосимова. Основания освобождения налогоплательщиков от налоговой ответственности.....	181
А.Д.Бубенищikov. Инвестиционное право: перспективы развития.....	184
А.Н.Тулай. Единство экономического пространства как конституционный принцип.....	187
А.Н.Тулай. Сущность конституционных основ финансовой деятельности.....	189
И.И.Игнатовская. Понятие и правовое регулирование государственного долга России.....	192

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД
Часть I

Редактор В.С.Сумарокова

Лицензия Л.Р.040749 от 18.03.96 г.

Подписано в печать 8.10.98 г. Формат 60x84^{1/16}.

Бумага офсетная. Печать плоская.

Печ. л. 12,3; усл.печ.л. 11,5; уч.-изд.л. 11,2.

Заказ **203** Тираж 500.

Издательство ТГУ. 634029, Томск, ул. Никитина, 4

Типография ТГУ, 634029, Томск, ул. Никитина, 4

2-035788

Томский государственный университет



Научная библиотека 00040793