

Вопросы экономики и права

№ 6
2009

Редакционный совет:

А.П. Торшин - председатель редакционного совета, Первый заместитель Председателя Совета Федерации, кандидат юридических наук

А.Г. Лисицын-Светланов - директор Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН

В.Н. Викторов - первый заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации, доктор экономических наук, профессор

Ю.В. Голик - доктор юридических наук, профессор

В.А. Гамза - первый вице-президент Ассоциации региональных банков "Россия", кандидат юридических наук, кандидат экономических наук

С.Н. Сильвестров - заместитель директора Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ

А.В. Мещеров - главный редактор журнала "Экономические науки", доктор экономических наук, профессор

Редакционная коллегия:

Е.М. Ашмарина - зав. кафедрой финансового права Финансовой академии при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор

О.Ю. Бакаева - зав. кафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета, доктор юридических наук, профессор

В.В. Болгова - главный редактор журнала "Вопросы экономики и права", кандидат юридических наук, доцент

Ю.В. Ильин - руководитель секретариата Первого заместителя Совета Федерации

А.А. Ливеровский - декан юридического факультета Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов (ФИНЭК), доктор юридических наук, профессор

И.В. Рукавишников - декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор

В.В. Симонов - начальник инспекции Счетной палаты РФ, доктор экономических наук, профессор

Подписной индекс **70180** (Агентство "Роспечать")

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС 77-31419 от 6 марта 2008 г.,
выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия

Редактор *Л.И. Гац*
Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Цена договорная

Учредитель - ООО "Экономические науки"
(125252, г. Москва, Чапаевский пер., д. 3, оф. 775)

© Экономические науки, 2009

Подписано в печать 24.05.2009 г.
Формат 60х84/8. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 5,2 (5,5).
Уч.-изд. л. 6,2. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал

В НОМЕРЕ:

Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации: конституционное содержание, структура и нормативные пределы	5
Максуров А.А. Организация внутрикомандного взаимодействия как координационная юридическая технология	12
Арзуманян М.Н. Понятие и содержание правосубъектности государства	15
Жеребцова Е.Е. Проблемы реализации функции конституционного контроля в советский период	18
Литвиненко Н.В. Правовое регулирование прогула в российском трудовом праве: становление, развитие, современность	22
Волкова В.М. Некоторые проблемы истории правового регулирования питейных сборов в Российской империи	27
Колесников Г.Г. Публично-правовые начала таможенного законодательства	33
Токарев В.А. Два подхода к осмыслению истории права в дискурсе просвещения: Ш.-Л. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо	38
Annotations to the Articles	43

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННОЕ СОДЕРЖАНИЕ, СТРУКТУРА И НОРМАТИВНЫЕ ПРЕДЕЛЫ

© 2009 А.А. Джагарян

Советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации,
кандидат юридических наук

© 2009 Н.В. Джагарян

кандидат юридических наук

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

Статья посвящена анализу конституционных аспектов финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Авторы исходят из того, что финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления является его принципом и правом, а ее содержание составляют полномочия муниципальной власти в налогово-бюджетной и производственно-хозяйственной сферах. Следовательно, пределы самостоятельности устанавливаются на основании закона и должны соотноситься с необходимостью обеспечения единства экономического пространства государства. Также выделены основные конституционные элементы (требования) финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

Самостоятельность является сущностной характеристикой, статусообразующим свойством, конститутивным признаком местного самоуправления, императивным конституционным требованием его организации и осуществления, общим началом взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти (ст.12, ч.1 ст.130, ч.1 ст.132 Конституции РФ). Она универсальна, охватывает собой все многообразие проявлений муниципальной власти и должна поддерживаться всей системой законодательного регулирования и правоприменительной практикой. Самостоятельность - наиболее емкое, концентрированное, нормативно-обобщенное выражение природы местного самоуправления как особой публично-властной формы территориальной самоорганизации населения. В ней раскрывается его деятельное, волевое содержание, ориентация на развитие активного творчески самостоятельного участия граждан в публичной жизни. В то же время самостоятельность определяет местное самоуправление как внутригосударственное "самостояние", т.е. возможность и необходимость самоподдерживания, самообеспечения, самосохранения и саморазвития в установленных законом целях и границах.

Конституционное регулирование самостоятельности местного самоуправления имеет целостный и системный характер. Утверждая само-

стоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий как одну из основ конституционного строя (ст.12 и 16 Конституции РФ), Конституция РФ развивает и детализирует ее содержание применительно к отдельным сферам общественных отношений, отдельным аспектам предметно-функционального статуса местного самоуправления. Соответственно, порождением и продолжением, конкретизированным качеством общей конституционной самостоятельности местного самоуправления является его финансово-экономическая самостоятельность (ч.1 ст.130, ч.1 ст.132 Конституции РФ). Выражая материально-хозяйственное и налогово-бюджетное содержание общей конституционной самостоятельности местного самоуправления, она вместе с тем обеспечивает материальные условия реализации его политико-правового статуса, саму возможность самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения населением, которое тем самым признается полноправной юридической личностью в финансово-бюджетных и производственно-хозяйственных отношениях.

В экономическом плане бюджетная и налоговая самостоятельность муниципальных образований определяется долей бюджетных доходов и местных налогов, которые, безусловно, зачисляются в местные бюджеты и поступают в рас-

поражение органов местного самоуправления¹. С юридической точки зрения, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления выражается в системе руководящих начал (требований), в соответствии с которыми обеспечиваются и осуществляются необходимые бюджетные и хозяйственные права местного самоуправления. Следовательно, самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной, а ее степень определяется компетенцией (бюджетными и хозяйственными правами) местного самоуправления, которая устанавливается Конституцией РФ и законами. Как писал еще в начале прошлого века А.А. Мошкин, “местное финансовое хозяйство отличается от государственного тем, что органы общественного самоуправления, сами по себе, не являются субъектами финансового верховенства. Они действуют на основании полномочий государственной власти и только в пределах этих полномочий”². Именно “в пределах своих полномочий” местное самоуправление самостоятельно, согласно ст.12 Конституции РФ.

Вместе с тем принцип финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления должен рассматриваться во взаимосвязи с принципом единства экономического пространства Российской Федерации (ч.1 ст.8 Конституции РФ), гарантиями которого являются, по смыслу п. “ж” ст.71 и ч.1 ст.74 Конституции РФ, установление - в рамках предметов ведения Российской Федерации - правовых основ единого рынка, осуществление финансового, в том числе бюджетного, регулирования, а также запрет на установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Эти конституционные начала, согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ, имеют своим предназначением экономическое обеспечение государственного единства и государственной целостности Российской Федерации. Они предполагают осуществление такого законодательного регулирования экономических отношений, включая финансовые отношения, которое способствовало бы достижению указанной конституционной цели и поддержанию единства финансово-экономической системы государства

¹ *Потапов А.П.* Формирование местных бюджетов в системе межбюджетных отношений: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саранск, 2004. С. 11.

² *Мошкин А.А.* Бюджеты земств и городов. М., 1915. С. 3.

как основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не умаляя при этом финансовой самостоятельности муниципальных образований³. Выпадение же территории из единой централизованной налогово-бюджетной системы федеративного государства, как верно отмечает Н.Т. Затулина, приводит к дестабилизации региональных и муниципальных финансов и к нарушению социальной защищенности населения, что негативно сказывается прежде всего на развитии самой территории. Налогово-бюджетный сепаратизм отдельной территории (независимо от степени его проявления) ставит под угрозу национальную безопасность всего государства, поскольку разрывает централизованные финансовые потоки, являющиеся нитями, связующими и скрепляющими административно-территориальные образования в единое государство с единой финансовой системой. Поэтому сохранение единого, целостного и неразрывного экономического пространства на всей территории страны с централизованной налогово-бюджетной системой, по ее мнению, напрямую влияет на сохранение единого федеративного государства⁴.

Как это вытекает из действующего конституционно-правового регулирования, конституционно-судебной и правоприменительной практики, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления имеет сложноорганизованное нормативное содержание. Оно образовано взаимосвязанными и взаимообусловленными положениями, которые предполагают, по крайней мере, следующее.

Во-первых, *запрет произвольного ограничения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления*. Федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование финансово-экономических прав местного самоуправления, связан по форме и содержанию принимаемых решений Конституцией РФ. В свою очередь субъекты Российской Федерации вправе вводить лишь те ограничения финансово-

³ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. №12-П // Собр. законодательства (далее - СЗ) РФ. 2004. №27. Ст. 2803; абз.1 и 2 п. 3 мотив. части Постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. №10-П (п.2 мотив. части) // СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 400.

⁴ *Затулина Т.Н.* Налоговый федерализм и местное самоуправление: постановка проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №12.

экономических прав местного самоуправления, которые правомерно установлены федеральным законом, не имея конституционно-правовой возможности дополнять их или расширять.

Во-вторых, *невмешательство в финансово-экономическую деятельность муниципальных образований органов и должностных лиц государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов и должностных лиц местного самоуправления других муниципальных образований вне рамок конституционного и федерального законодательного регулирования.*

Так, Конституция РФ предусматривает самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета (ч.1 ст.132), что, по общему правилу, исключает возможность осуществления этих полномочий органами государственной власти даже на основании добровольного соглашения с органами местного самоуправления. Тем не менее, договорное делегирование муниципальных бюджетных прав на региональный уровень встречается на практике в отдельных субъектах Российской Федерации. Например, муниципальными образованиями «Гатчинский район» и «Сланцевский район» Ленинградской области в 2003 г. были заключены соглашения с территориальными управлениями Комитета финансов Ленинградской области, в соответствии с которыми Комитет приобретал, в частности, следующие права: на участие в работе по составлению проекта консолидированного местного бюджета, проекта городского (районного) бюджета; на составление росписи доходов и расходов местного бюджета, обеспечение исполнения местного бюджета; на осуществление в установленном порядке финансирования находящихся на местном бюджете бюджетных учреждений; на ведение учета исполнения местного бюджета и анализ поступления средств в местный бюджет. Решением Ленинградского областного суда от 4 октября 2003 г. эти нормативные положения были признаны незаконными и нарушающими право граждан на местное самоуправление⁵.

Аналогичная практика до недавнего времени широко применялась и во множестве муниципальных образований Московской области, финан-

сово-бюджетные полномочия которых, включая полномочия по составлению проектов местных бюджетов, осуществляли территориальные органы областного Министерства финансов. Основанием для этого служили договоры о взаимодействии между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области. Региональный законодатель даже принял попытку легализовать эту практику на уровне федерального законодательства. Ссылаясь на отсутствие во многих финансовых органах муниципальных образований Московской области и других субъектов Российской Федерации квалифицированных кадров в области бюджетных правоотношений, Московская областная Дума выступила с законопроектом инициативой о дополнении Федерального закона №131-ФЗ и Бюджетного кодекса РФ положениями, согласно которым органы местного самоуправления вправе на договорной основе осуществлять взаимодействие с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях эффективного исполнения органами местного самоуправления по формированию и (или) исполнению местного бюджета. Данное предложение было категорически отвергнуто Государственной Думой (только 3 депутата проголосовали в его поддержку) ввиду его несоответствия базовым конституционным принципам местного самоуправления и, в частности, конкретизированной в бюджетном законодательстве конституционной обязанности органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс⁶. Однако только в связи с нарастанием кризисных явлений в экономике и необходимостью сокращения избыточных бюджетных расходов Московская область, приняв решение о реструктуризации финансового управления, устранилась от вмешательства в процесс исполнения муниципалитетами их бюджетных прав. В настоящее время бюджетные полномочия муниципальных образований Московской области осуществляются ими самими в лице муниципальных финансовых органов.

Запрет произвольного вмешательства в финансово-экономическую деятельность муници-

⁵ Решение Ленинградского областного суда от 4 окт. 2004 г. №3-146/2004 // ИПС «Гарант».

⁶ Досье на проект федерального закона № 48137-5 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // ИПС «Гарант»; Государственная Дума. Стенограмма заседаний. 2008. №47. С. 50-54.

пальных образований имеет своими адресатами не только органы и должных лиц государственной власти, но и органы и должностных лиц других муниципальных образований. Иное означало бы установление подчиненности одного муниципального образования другому, что противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения⁷.

В то же время конституционная самостоятельность муниципальных образований и вытекающее из этого требование их равноправия между собой не должны рассматриваться как предопределяющие их жесткое обособление друг от друга. Нельзя не учитывать, что совокупность муниципальных образований, существующая в данный конкретный момент времени в общенациональном масштабе, с конституционно-правовой точки зрения, представляет собой определенную структуру, посредством которой осуществляется местное самоуправление как низовая территориальная форма народовластия. В этой структуре муниципальные образования не существуют изолированно, а находятся в тесной взаимосвязи. Поэтому не только целесообразным, но и вполне обоснованным является обеспечение качественного уровня взаимоотношений между различными муниципальными образованиями и, прежде всего, поселениями и муниципальными районами - объективно связанными друг с другом общностью социально-экономической базы - в целях рационального и эффективного решения вопросов местного значения на соответствующих территориях.

В-третьих, *дискреция местных сообществ - самостоятельно или через органы местного самоуправления - принимать ресурсоемкие решения в пределах установленных Конституцией РФ и законодательством полномочий по вопросам местного значения.* "Лицо, призванное к непосредственному осуществлению задач управления, - писал выдающийся отечественный правовед Н.М. Коркунов, - может проявить свое знание местных условий, свою отзывчивость к местным потребностям, свою солидарность с местными интересами только, если пользуется самостоятельностью в выборе способов осуществления возложенной на него задачи. Если же оно будет поставлено в положение

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 нояб. 2003 г. №16-П (абз.4. п.4 мотив. части) // СЗ РФ. 2003. №46 (ч.2). Ст. 4509.

лишь пассивного исполнителя чужих распоряжений, оно не будет в состоянии, несмотря на свой выборный характер, явиться в своей деятельности представителем местного общества, проводником его интересов и стремлений"⁸. Эти апробированные самой практикой жизни правовые подходы не утратили своей актуальности и сегодня.

Возможность усмотрения местных сообществ касается и тех случаев, когда финансовые решения связаны с использованием средств, переданных муниципальному образованию из бюджета вышестоящего уровня, если только в силу правового существа межбюджетных отношений эти средства не относятся к разряду целевых. Недопустимо, например, оказание бюджетам муниципальных образований финансовой помощи в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности с указанием конкретного целевого назначения предоставляемых средств (осуществление конкретных расходов и производство конкретных расчетов)⁹.

В-четвертых, *соответствие ресурсов муниципальных образований характеру, объему и содержанию возложенных на них управленческих задач, их необходимая достаточность, с тем чтобы местные сообщества имели реальную возможность решать вопросы местного значения и осуществлять планирование социально-экономического развития.* Из этого исходит и Европейская Хартия местного самоуправления, согласно которой финансирование средств органов местного самоуправления должно быть соразмерно предоставленным им Конституцией или законом полномочиям; по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления устанавливают в пределах, определенных Законом (п.2 и 3 ст.9). Соответственно, как указал в одном из своих решений Конституционный Суд Республики Адыгея со ссылкой, в том числе на эти международно-правовые нормы, законодатель при осуществлении бюджетного регулирования должен стремиться к тому, чтобы обеспечить полное и само-

⁸ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная (изд. 6-е). СПб., 1909. С. 496.

⁹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 нояб. 2005 г. №60-Г05-10 // СПС "КонсультантПлюс". Судебная практика.

стоятельное решение вопросов местного значения, нормальное функционирование органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований¹⁰. В связи с этим установление в республиканском законе о бюджете правила о зачислении финансовой помощи, федеральных, региональных и местных налогов, сборов, штрафных санкций и иных платежей только в бюджеты районов Суд квалифицировал как нарушение конституционных принципов, подчеркнув, что такое решение снижает доверие граждан к органам местного самоуправления сельских и поселковых округов, ставит под угрозу гарантированное федеральным и региональным законодательством право органов местного самоуправления сельских, поселковых округов на формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов.

На необходимость своевременного и полного финансового обеспечения местного самоуправления неоднократно указывал и Верховный Суд РФ¹¹.

Принципиально важно, что субъективные конституционно значимые финансово-экономические права и обязанности, определяющие содержание самостоятельности муниципального образования, возникают с момента его создания, а потому наделение той или иной территории статусом муниципального образования не может ставиться в зависимость от наличия или отсутствия необходимых финансово-экономических ресурсов. Напротив, создание муниципального образования возлагает на государственную власть позитивное обязательство по формированию условий для нормального осуществления местного самоуправления на данной территории. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 10 апреля 2002 г. №92-О, собственность и финансы не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образованием, - они должны быть обеспечены соответствующей территории после того, как она стала муниципаль-

ным образованием; население же, используя институты непосредственной демократии, может добиваться, чтобы определенное территориальное образование стало территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. муниципальным образованием¹². В этой связи следует признать несостоятельным предложение о включении в число принципов территориальной организации местного самоуправления принципа учета финансово-экономической достаточности муниципальных образований, согласно которому определение территории муниципальных образований должно обуславливаться имеющимся экономическим потенциалом, развитием коммуникаций, сферой социально-бытового обслуживания, системами образования, здравоохранения и т.д.¹³

В-пятых, *государственное гарантирование финансово-экономического статуса местного самоуправления, а также осуществление эффективных мер поддержки муниципальных образований*, не имеющих возможности в силу объективных причин осуществлять решение вопросов местного значения путем использования имущества и привлечения для этого средств теми правомерными способами, которые определены для них действующим законодательством. Значимость этого аспекта финансово-экономической самостоятельности подтверждается положениями Европейской Хартии местного самоуправления. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления, согласно п. 5 ст. 9 Хартии, требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования органов местного самоуправления и лежащих на них расходов; порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

В-шестых, *стабильность, устойчивость финансово-экономического статуса муниципальных образований, предсказуемость государственной политики в области обеспечения*

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 23 июля 2002 г. №9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Адыгея "О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2002 год" в связи с запросом Совета народных депутатов сельского округа Майкопского района // СЗ Республики Адыгея. 2002. №7.

¹¹ Определения Верховного Суда РФ от 1 окт. 2008 г. №53-Г08-14, от 1 окт. 2008 г. №58-Г08-10, от 8 октяб. 2008 г. №56-Г08-16 // СПС "КонсультантПлюс". Судебная практика.

¹² Определения Конституционного Суда РФ от 10 апр. 2002 г. №92-О (абз.4 п.2 мотив. части) // СЗ РФ. 2002. №25. Ст. 2514.

¹³ Иванникова И.А. Институционализация правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 86-89.

материальных условий реализации муниципальной власти. Это означает и непрерывность государственного бюджетного финансирования местного самоуправления в установленных пределах, что напрямую связано с возможностью полноценного выполнения органами местного самоуправления всего объема возложенных на них публично-правовых обязательств, прежде всего социального характера.

В-седьмых, наличие эффективных средств правовой защиты финансово-экономических прав местного самоуправления, включая судебную защиту. Как гласит ст. 11 Европейской Хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления. Это касается и национальных принципов финансово-экономических основ местного самоуправления.

В системе действующего правового регулирования защита финансово-экономических прав местного самоуправления может быть реализована судами различных видов юрисдикций (судами общей юрисдикции, арбитражными судами) в разных процессуальных формах: как путем предъявления иска (исковое производство), так и путем оспаривания незаконных нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц государственной власти (неисковое, беспорное производство) (ч. 1 ст. 4, ч. 2 ст. 27, ч. 1 ст. 53, ч. 2 ст. 192, ч. 2 ст. 198 АПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 22, ч. 1 ст. 46, ч. 2 ст. 251, ч. 1 ст. 254 ГПК РФ)¹⁴, а также в порядке конституционного судопроизводства.

Потенциально для защиты прав местного самоуправления могут быть использованы и международные юрисдикционные институты. Закреп-

¹⁴ Хотя органы местного самоуправления и их должностные лица прямо не упомянуты в ч. 1 ст. 254 ГПК РФ в качестве субъектов прав на подачу заявления об оспаривании решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти, такое право признано за ними в судебной практике. См. п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февр. 2009 г. №2: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих // Рос. газ. 2009. 18 февр.

ля судебные гарантии муниципальных прав, в том числе в хозяйственно-бюджетной сфере, Конституция РФ не связывает реализацию этих гарантий только с национальными органами правосудия. Напротив, ч. 3 ст. 46 Конституции РФ прямо предусматривает возможность обращения к наднациональным процедурам защиты прав, включая право на осуществление местного самоуправления, но только при наличии определенных обстоятельств: а) при существовании международного договора Российской Федерации, гарантирующего муниципальные права и устанавливающего юрисдикционный механизм контроля за их соблюдением национальными властями; б) при исчерпании всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты.

В настоящее время в правовой системе Российской Федерации международные договоры такого рода применительно к правам местного самоуправления отсутствуют. Так, ратифицированная Россией Европейская Хартия местного самоуправления не содержит юрисдикционно-контрольного механизма. В свою очередь, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод не применяется к публично-правовым образованиям. Европейский Суд по правам человека исходит в своей практике из того, что муниципальные образования (как сами по себе, так и в лице своих органов) являются субъектами публичного права, призванными выполнять определенные функции децентрализованной государственной власти и по смыслу Конвенции относятся к правительственным организациям; соответственно, они не вправе подавать конвенционную жалобу, поскольку такое право предоставлено Конвенцией только частным лицам, группам частных лиц и неправительственным организациям¹⁵. Тем не менее, европейский контрольный механизм может оказывать определенное влияние на финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления. Так, например, Суд правомочен решать вопросы о правомерности использования муниципальными властями тех или иных способов изъятия имущества для муници-

¹⁵ См.: Application no. 5765/77, Austrian Communes and some of their councillors v. Austria, Judgment of 31 May 1974; Application no. 13252/87, Rothenthurm Commune v. Switzerland, Judgment of 14 December 1988; Application no. 41877/98, The Province of Bari, Sorrentino and Messeni Nemagna v. Italy, Judgment of 15 September 1998; Application no. 45129/98, The Municipal Section of Antilly v. France, Judgment of 23 November 1999.

пальных нужд, а его решения о нарушениях имущественных прав социального характера, вызванных отсутствием необходимого бюджетного финансирования исполнения муниципальными органами соответствующих государственных обязательств, понуждают национальные власти принять в числе прочих и меры общего характера, направленные на предотвращение подобных нарушений в будущем.

Принцип финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления имеет системообразующее значение для организации финансово-экономического обеспечения муниципальной власти и, соответственно, качественно

конкретизируется в иных его конституционных принципах, включая принципы передачи государством необходимых материально-финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти; недопустимости ограничения финансово-экономических прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами; судебной защиты финансово-экономических прав муниципальных образований (ч. 2 ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ).

Поступила в редакцию 03.05 2009 г.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВНУТРИКОМАНДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КАК КООРДИНАЦИОННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

© 2009 А.А. Максуров

кандидат юридических наук

Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

Рассматриваются вопросы эффективности внутрикомандной деятельности, планирования деятельности команды, типы совместной деятельности, организационной культуры.

Только правильно скоординированная внутрикомандная деятельность может быть эффективной. *Эффективную команду* можно охарактеризовать общепринятыми критериями эффективности любой организационной структуры, однако есть специфические черты, присущие только команде. Различают эффективность с позиций профессиональной деятельности по проекту и организационно-психологического климата деятельности.

В профессиональном отношении эффективность это, прежде всего, нацеленность всей команды на конечный результат, инициатива и творческий подход к решению задач. Высокая производительность и ориентированность на лучший вариант решения, активное и заинтересованное обсуждение возникающих проблем дополняют ее характеристику.

С позиций организационно-психологического климата эффективной можно назвать такую команду, в которой царит неформальная атмосфера, задача хорошо понята и принята, члены прислушиваются друг к другу, обсуждают общие задачи, выражают и свои идеи, и свои чувства, конфликты и разногласия присутствуют, но выражаются и центрируются вокруг идей и методов, а не личностей, группа осознает, что делает, решение основывается на согласии, а не на голосовании большинства. При удовлетворении таких условий команда не только успешно выполняет свою миссию, но и удовлетворяет личные и межличностные потребности свои членов.

Модель процесса формирования команд включает описание характеристик задачи, рабочей структуры, индивидуальных характеристик, командных характеристик, командных процессов, процессов формирования команд, изменений в команде, командной деятельности, индивидуальных изменений.

Непосредственный результат на выходе - реализованный проект с запланированными характеристиками как показатель командной деятель-

ности. Существуют также и другие внутрикомандные результаты, к которым могут быть отнесены командные изменения (например, появление новых норм) и индивидуальные изменения (например, приобретение новых знаний, умений, навыков), которые в свою очередь могут влиять на улучшение командной деятельности.

Основными причинами низкой эффективности командной деятельности, по оценкам практиков, полученных методом анкетирования 120 работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также методом экспертных оценок, являются: нехватка открытости и конфронтация в команде; неконструктивные взаимоотношения с руководством организации; отсутствие необходимых ресурсов.

Осуществляя подбор и расстановку кадров, целесообразно использовать принцип "дополнения": чтобы слабости одних компенсировались достоинствами других и наоборот. Практический опыт подтверждает наибольшую эффективность команд, включающих лиц разного возраста, пола и темперамента.

Планирование деятельности команды проекта. В ходе планирования деятельности команды руководитель-координатор (по-существу, проект-менеджер) должен четко сформулировать целевые установки, обеспечить согласованность в работе всех функциональных секторов команды для эффективного использования выделенных на проект ресурсов. Для этого целесообразно привлекать членов команды к обсуждению любых трудностей и преград на пути к эффективной работе, анализировать и учитывать различные мнения.

Проект-менеджер должен не только формировать сплоченную, работоспособную, с высокой отдачей команду, планировать ее деятельность, контактировать и срабатываться с подчиненными, но и устанавливать хорошие рабочие взаимоотношения с вышестоящими руководителями,

обеспечивая их информацией о ходе работ по проекту, создавая благоприятный имидж проекта.

На практике существуют три основных элемента для повышения эффективности труда менеджера проекта.

Эффективность менеджеров проекта.

Эффективные менеджеры проекта должны знать, на что они расходуют свое время (умение контролировать свое время является важнейшим элементом производительной работы), концентрироваться не на выполнении работы как таковой, а на конечном результате; строить свою деятельность на преимущественных, сильных качествах, как собственных, так и членов команды, а также обязаны отыскивать положительные моменты в конкретных ситуациях.

Эффективные координаторы концентрируют свое внимание на нескольких важнейших участках, что в исполнении поставленных заданий приносит наиболее ощутимые результаты. Они должны научиться устанавливать приоритетные направления выполнения работ. Наконец, эффективные координаторы должны принимать эффективные решения.

Все указанное достигается также с помощью своеобразных внутрикомандных координационных технологий. В общем смысле технология - способ преобразования исходных ресурсов в итоговые результаты, являющиеся целью деятельности команды, - в результаты проекта. Технология, подлежащая применению, во многом обусловлена типом совместной деятельности (типом организации команды).

Тип совместной деятельности. Это способ взаимодействия в рамках коллективного труда, способ организации коллективного труда.

Совместно-взаимодействующий тип характеризуется обязательностью участия каждого в решении общей задачи. Интенсивность труда исполнителей примерно одинакова, особенности их деятельности определяются руководителем и, как правило, малоизменчивы. Эффективность общей деятельности в равной степени зависит от труда каждого из участников.

Иллюстрацией такого варианта организации совместной деятельности может послужить совместное ведение баз данных, взаимообмен информационными ресурсами в рамках координационного процесса и т.п.

Совместно-индивидуальный тип деятельности характеризуется тем, что взаимодействие

между участниками труда минимизируется. Каждый из исполнителей выполняет свой объем работы, специфика деятельности задается индивидуальными особенностями и профессиональной позицией каждого. Каждый из участников процесса представляет результат труда в оговоренном виде и в определенное место. Личное непосредственное взаимодействие может практически отсутствовать и осуществляться в непрямых формах (например, через современные средства связи - телефон, компьютерные сети и т.д.). Объединяет разных исполнителей лишь предмет труда, который каждый из участников обрабатывает специфическим образом.

Совместно-последовательный тип отличается от совместно индивидуального временным распределением, а также порядком участия каждого в работе. Последовательность предполагает, что вначале в работу включается один участник, затем - второй, третий и т.д. Особенности деятельности каждого участника задаются спецификой целей преобразования средства в результат, характерных именно для этого участка технологического процесса. Так, например, при расследовании преступления следственно-оперативной группой кто-то осуществляет качественный длительный осмотр места преступления, кто-то одновременно осуществляет поквартирный обход, допрос свидетелей, затем изъятые образцы подвергаются экспертному исследованию, по результатам которого возможно вновь вернуться к допросу свидетелей, но уже с уточненными вопросами, проводить повторный осмотр места происшествия, но уже с большей конкретизацией области поиска и описания и т.п.

В последнее время стали выделять особый тип совместной деятельности - **совместно-творческий**. Подобный тип организации коллективной деятельности зародился в сферах науки и искусства, где участники научного или творческого проекта создавали нечто совершенно новое, зачастую уникальное, что нельзя было создать по имеющимся правилам и технологиям. В этих коллективах создается особый тип деятельности - сотворчество, когда каждый участник процесса является равноправным создателем нового. Данный тип характеризуется особой активностью каждого из участников процесса взаимодействия, а именно активностью в плане повышения собственной профессиональной компетентности за счет участия в коллективной деятельности.

Представляется, что именно такой тип внутрикомандного взаимодействия более всего сегодня востребован в координационной юридической практике. Особенность участия каждого в совместнотворческом типе деятельности заключается еще и в том, что члены такого коллектива получают возможность работать в совершенно разных профессиональных позициях и выполнять различные коллективные роли в зависимости от того, какая задача сейчас стоит перед группой. Поэтому данные группы обычно обладают высокой гибкостью, изменчивостью и состава, и внутренней структуры, в зависимости от поставленных задач и условий их выполнения. Пример такого типа деятельности - работа творческих коллективов, в которых каждому дается полная возможность собственного самовыражения и, тем не менее, достигается цель всей группы - создание нового, культурно ценного произведения или продукта.

Особенности персонала, действующего в разных типах взаимодействия. Для людей, работающих в ситуации совместно взаимодействующей деятельности, характерны высокая ориентация на коллективные цели, приверженность авторитету лидера, ориентация на групповую нравственность (нормы и ценности), а также традиционные способы поведения. Для участника организации с подобным типом технологии характерна высокая приверженность к группе и самым тяжким наказанием будет изгнание из группы себе подобных.

Для сотрудников организации с *совместно-последовательным* типом деятельности характерны высокая технологическая дисциплинированность, следование нормам и правилам, сформулированным в инструкциях, положениях и других нормативных документах.

Участникам процесса *совместно-индивидуальной* деятельности свойственны высокая инициативность, пассионарность, ориентация на ре-

зультат и индивидуальные достижения. Такие специалисты во главу угла ставят свои собственные цели и ценности, склонны самостоятельно разрабатывать способы достижения цели и способны эффективно действовать в ситуации внутриорганизационной конкурентности.

Участников *совместно-творческой* деятельности отличает ориентация на профессиональное развитие. Участники совместно-творческого типа деятельности обладают ярко выраженной ориентацией на сотрудничество со специалистами разных областей, гибкостью смены позиций, ориентацией на индивидуальное развитие. Для коллективов, работающих в таком типе деятельности, основной ценностью становится достижение нового знания, создание условий для индивидуального развития, уважение прав каждого. В этой связи полагаем, что особое внимание здесь нужно уделять организационной культуре команды.

Организационная культура - интегральная характеристика команды проекта как организационной структуры, включающая такие элементы, как система ценностей, образцы поведения, способы оценки результатов, типы управления. Команда проекта в качестве организационной структуры выступает как единый организм и объект управленческой деятельности. Организационная культура является мощным стратегическим инструментом, позволяющим ориентировать команду проекта на общие цели и результаты.

В состав организационной культуры входят: осознание своего места в команде; ценности и нормы поведения; обычаи деловой практики деятельности; коммуникационная система и культура общения; критерии и правила полномочий и ответственности, статуса и власти; правила неформальных отношений; сложившиеся в команде привычки и традиции; взаимоотношения между людьми; трудовая и деловая этика.

Поступила в редакцию 06.05.2009 г.

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ГОСУДАРСТВА

© 2009 М.Н. Арзуманян
специалист II категории

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

Автор исследует вопросы, касающиеся правосубъектности государства по российскому законодательству, анализирует теоретические и практические вопросы, касающиеся участия Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях и места этих субъектов права среди иных участников данных правоотношений.

Гражданско-правовой статус государства имеет ряд особенностей, которые определяют весьма условное восприятие равенства государства с другими участниками гражданских правоотношений. Это обусловлено сочетанием гражданских и властных правомочий в структуре гражданской правосубъектности государства. Между тем, в ст. 124 ГК РФ сказано, что «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации ... выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами», а п. 2 отмечает, что к таким субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов¹. Таким образом, получается, что мы видим, с одной стороны, равноправного субъекта гражданских правоотношений, а с другой - субъекта, может быть, и равноправного, но наделенного властными полномочиями. Если обратиться к истории, то еще в Древнем Риме во время республики римляне отождествляли государство как властителя и законодателя с государством как субъектом частных прав, уравниваемым в имущественных отношениях с иными субъектами. Невольно возникает вопрос: обладает ли государство гражданской правосубъектностью или же оно остается сувереном?

Для того чтобы разобраться в данном вопросе, необходимо рассмотреть элементы, составляющие правосубъектность государства, тем самым уяснить ее особенность по сравнению с правосубъектностью иных участников. Доцент А.М. Хужин говорит о том, что «в состав гражданской правосубъектности входят такие элемен-

ты, которые юридическим и физическим лицам просто не присущи»². Он выделяет специальную правоспособность публично-правовых образований, отмечая свойственные им особенности. Так, например, «некоторые элементы правоспособности публичному образованию принадлежать не могут (заключение договора коммерческой концессии, выдача банковской гарантии)». Р.В. Шенгелия в своей работе «Гражданская правосубъектность Советского государства» отмечает, что «гражданская правосубъектность Советского государства состоит из следующих элементов: правоспособность, дееспособность, компетенция и конкретные субъективные права и обязанности. В такой конструкции наиболее полно отражается содержание гражданской правосубъектности Советского государства - участника гражданских, правоотношений и носителя политической власти. Внесение в содержание правосубъектности Советского государства элементов, власти и подчинения отнюдь не ставит под сомнение вопрос о гражданско-правовом характере этой правосубъектности»³. М.А. Волкова в работе «Гражданское право Ч. 1. Учебный курс» отмечает, что в качестве субъектов гражданского права государство и иные публично-правовые образования обладают *гражданской правоспособностью и дееспособностью*. Рассматриваемые субъекты, в отличие от юридических лиц, созданы не для участия в гражданских правоотношениях, которые носят для них вынужденный характер, поэтому гражданская правоспособность государства может быть достаточно широкой по содержанию, но в целом носит специальный характер. Указанные субъекты могут иметь лишь те гражд-

¹ Гражданский кодекс РФ. Ч. 1 // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² См.: Гражданское право: Учеб. для вузов: В 3 ч. Ч. 1 / Под ред. В. П. Камышанского, Н. М. Коршунова, В.И. Иванова. М., 2009.

³ Шенгелия Р.В. Гражданская правосубъектность Советского государства в кредитных отношениях / Под ред. С.М. Джорбенадзе. Тбилиси, 1984.

данские права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и публичным интересам⁴. В данном случае речь идет о целевой правосубъектности. Говоря о бюджетном органе, профессор С.Н. Братусь отмечает, что “его имущественная правоспособность реализуется в тех сделках, совершение которых необходимо для выполнения их социально-культурных, организаторско-хозяйственных и иных управленческих функций”⁵.

Однозначным и бесспорным является тот факт, что государство выступает участником гражданско-правовых отношений особого рода (несмотря на то, что в юридической литературе высказывались иные мнения)⁶, следовательно, как и любой другой субъект гражданских правоотношений, оно обладает правосубъектностью. Но характер правосубъектности государства отличается от правосубъектности иных участников гражданского права. В его состав входят такие элементы, как **правоспособность** (профессор Р.А. Ромашов отмечает, что “приобретение правоспособности государством зависит от двух факторов: факта обретения государственного суверенитета и международного признания”⁷), **дееспособность**. Р.А. Ромашов говорит и о том, что дееспособность государства “включает кратоспособность и деликтоспособность. **Кратоспособность** представляет собой реальную возможность государства осуществлять публичную власть. В основу кратоспособности государства положены суверенитет (верховенство государственной власти внутри самого государства и ее независимость в сфере межгосударственных отношений) и легитимность (отношение к государственной власти как к законной со стороны общества). **Деликтоспособность** государства отражает его обязанность нести ответственность в случае невыполнения принятых на себя обязательств, а также совершения противоправных деяний”⁸. Необходимо отметить, что в доперес-

троечный период государственные предприятия были признаны юридическими лицами, которые в гражданских правоотношениях выступали как самостоятельные участники, в результате чего государство было ограждено от имущественных притязаний и ответственность перекладывалась на созданные им юридические лица. Таким образом, получается, что государство в советский период выступало квазисубъектом гражданских правоотношений, ответственность по договорным и обязательствам была неравной, часто условной.

Раскрыв понятие категории правосубъектности государства, следует сказать о ее пределах. Начнем с того, что ответим на вопрос: а каковы пределы осуществления гражданских прав? На различных этапах развития нашего государства формировались подходы к определению данного понятия, соответствующие реальным историческим условиям. ГК РСФСР 1964 г. не содержал отдельной статьи, посвященной пределам осуществления гражданских прав, о злоупотреблении правом в ней также речи не было. Таким образом, из ч. 2 ст. 5 ГК РСФСР можно было прийти к выводу, что пределами осуществления гражданских прав являлось назначение права, установленное “**законами, правилами общежития и моральными принципами общества**”⁹. Несмотря на то, что права закреплялись законом, фактически каждый шаг субъекта гражданских правоотношений был подконтролен государству. Как мы видим, в ГК РСФСР указывалось, что лишь граждане и организации должны были соблюдать данные принципы, так как в тексте не говорилось о государственных органах или государстве в лице государственных органов.

Профессор В.П. Грибанов в своей работе “Осуществление гражданских прав” отмечает, что “вопрос о пределах осуществления гражданских прав - это проблема борьбы со злоупотреблением гражданскими правами”¹⁰. Вопрос о злоупотреблении правом остается дискуссионным, в ГК РСФСР категория “злоупотребления правом” не получила отражения. Особенно это касается государства как субъекта гражданского

⁴ Волкова М.А. Гражданское право. Ч. 1. Учебный курс. М., 2009.

⁵ Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: Уч. труды / Всесоюзный Институт Юридической Мин-ва юстиции. 1947. Вып. 12.

⁶ Например, П. И. Стучка говорит о том, что государство не может быть превращено в субъекта гражданского права.

⁷ Ромашов Р.А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица. СПб., 2007.

⁸ Там же.

⁹ Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

¹⁰ Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип. М., 2001. (Классика российской цивилистики.)

права. Наиболее актуален данный вопрос применительно к вопросу о его правосубъектности. Так, например, в результате проверки, осуществленной прокуратурой Мясниковского района в 1998 г. по соблюдению законности за деятельностью Большесальской администрации за период с 1995 по 1997 г., был обнаружен ряд нарушений, одним из которых являлся факт издания распоряжения о разрешении торговли продовольственными и вино-водочными товарами предпринимателям ****Р.Э. и ****И.Г. Согласно п. 1.4 Правил торговли на территории Мясниковского района, разрешение на право торговли выдается администрацией района, с разрешения администрации сельских поселений (в пределах границ населенных пунктов) в соответствии с 10.2 Правил устанавливаются лишь павильоны мелкорозничной торговли. Таким образом, изданием указанных распоряжений глава Большесальской администрации превысил свои полномочия, грубо нарушил действующее на территории Мясниковского района Правило торговли. Данный пример из практики показывает факт злоупотребления своими полномочиями главой администрации. Злоупотребление гражданским правом принято рассматривать как в “превышение пределов дозволенного гражданским правом осуществления своих правомочий путем осуществления их с незаконной целью или незаконными средствами, нарушающее при этом права и законные интересы других лиц”. Это второй критерий злоупотребления правом.

Достаточно распространенным является случай, когда в границах своей специальной правосубъектности государство неэффективно осуществляет свои гражданские права. Ведь вступая в гражданские правоотношения, государство и его органы не могут иметь частного интереса, вступление их в такие отношения продиктовано общественными потребностями и направлено на удовлетворение публичного интереса. Думается, что пределы осуществления гражданских прав государства должны устанавливаться с учетом эффективности их реализации. Так, государство реализует это право способами, приводящими к значительным материальным потерям. Например, по результатам I квартала 2004 г. в доход Рос-

товской области от распоряжения и управления земельными ресурсами, государственным и муниципальным имуществом поступило 431 млн. руб., что составляет более 25% от годового бюджетного задания и на 73 млн. руб. больше доходов I квартала 2003 г. Несмотря на увеличение доходов по сравнению с I кварталом 2003 г., не выполнены задания по доходам от аренды земли. В целом по области отмечается неэффективное использование земельного фонда перераспределения (150 тыс. га земли никому не предоставлено)¹¹.

Для уяснения данного вопроса необходимо отметить критерии эффективного осуществления гражданских прав государством. **В первую очередь**, государство должно осуществлять принадлежащие права в пределах дозволенного поведения, в соответствии с их назначением и в пределах своей компетенции. Прежде всего, эффективность должна быть выражена в необходимости осуществления тех или иных прав, без злоупотребления принадлежащими государству правами. Из этого первого принципа вытекает **второй** - осуществление гражданских прав государства должно осуществляться при помощи баланса интересов как всего общества, так и одного индивида. Данный вопрос не прост, так как зачастую интересы не совпадают. **В третьих**, государство, осуществляя свои права, не должно забывать о том, что, вступая в гражданские правоотношения, оно является равноправным участником этих отношений и применение властных принудительных мер не допускается, в отличие от административно-правовых отношений.

В заключение необходимо отметить, что государство, вступая в гражданско-правовые отношения, должно отказаться от своей суверенной сущности, иначе нарушается один из наиболее важных принципов гражданского права - равенство сторон. Правоспособность государства является целевой, или, как ее еще называют, специальной. Статья 124 ГК РФ дает очень размытое представление о правосубъектности государства. Законодателю необходимо разработать критерии эффективного осуществления прав государством в интересах всего общества.

Поступила в редакцию 05.05.2009 г.

¹¹ Статистические данные опубликованы на сайте Администрации Ростовской области. Режим доступа: <http://www.donland.ru>.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

© 2009 Е.Е. Жеребцова

кандидат юридических наук

Самарский государственный экономический университет

Рассмотрены проблемы и особенности осуществления правовой охраны и защиты Конституции в советский период высшими судебными органами, а также специализированным квазисудебным органом.

В 1924 г. был создан Верховный Суд СССР, правовую основу деятельности которого составляли Конституция СССР (гл. 7 так и называлась “О Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик”), Положение о Верховном Суде СССР и Наказ Верховному Суду СССР. Верховный Суд СССР состоял из 11 членов, в том числе: председателя, его заместителя, 4 председателей пленарных заседаний верховных судов союзных республик и 1 представителя Объединенного Государственного Политического Управления СССР. Председатель, его заместитель и остальные пять членов назначались Президиумом Центрального Исполнительного Комитета СССР.

Согласно ст. 43 Конституции СССР 1924 г.¹ Верховный Суд СССР был правомочен: давать разъяснения верховным судам союзных республик по вопросам общесоюзного законодательства; рассматривать и опротестовывать перед Центральным Исполнительным Комитетом СССР постановления, решения и приговоры верховных судов союзных республик по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству или затрагивания ими интересов других республик; давать заключения по требованию Центрального Исполнительного Комитета СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции; разрешать судебные споры между союзными республиками и др.²

Наделение Верховного Суда СССР подобными полномочиями имело определенные предпосылки, в частности образование СССР как федеративного государства и возможное возникновение противоречий между нормами союзного законодательства и законодательства республик в составе СССР, требующих практического разрешения. Однако на практике фактически Вер-

ховный Суд СССР выполнял судебно-консультативную функцию.

В начале 1930-х гг. активность Верховного Суда СССР в сфере конституционного контроля начинает постепенно снижаться, а принятая в 1936 г. Конституция вообще не предусматривала норм, касающихся судебного конституционного контроля³, она закрепляла функцию конституционного контроля за высшими органами государственной власти. Именно начиная с середины 1930-х гг. считалось, что конституционный контроль должны осуществлять органы законодательной власти, а не суды. В этой связи весьма примечательны следующие конституционные положения: п. “в”, п. “е” ст. 49 Конституции (Основного закон) СССР, утвержденной Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г., - которые среди полномочий Президиума Верховного Совета СССР предусматривали толкование действующих законов СССР, отмену постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону⁴.

Вплоть до середины 1980-х гг. идеи о судебном конституционном контроле полностью отвергались, поскольку в определенной степени контрольные функции возлагались на высшие представительные органы государственной власти. Как отмечала Н.А. Богданова, с начала 1930-х гг. в отечественном государствоведении прекращаются научные обсуждения проблем конституционного контроля, в том числе судебного⁵.

Конец 80-х гг. прошлого века был ознаменован проведением в СССР реформирования законодательства, что привело к усилению прогрессивных тенденций в развитии государства и

³ Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 1999. С. 186.

⁴ Титов Ю.П. Указ. соч. С. 347.

⁵ Богданова Н.А. Наука советского государственного права: историко-теоретическое исследование. М., 1989. С. 78.

¹ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

² Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права: Учеб. пособие. М., 1998. С. 325.

объективно вызвало необходимость создания специальных органов, правомочных осуществлять правовую охрану Конституции СССР. Среди ученых не было единства в вопросе о форме и статусе данного органа на уровне Союза ССР, поскольку вносились различные предложения, в том числе предлагалось создание Комитета конституционного надзора СССР, специализированного органа судебного конституционного нормоконтроля - Конституционного Суда, либо возложение контрольных функций на Верховный Суд СССР (следуя американской системе конституционного контроля). Приведем лишь некоторые примеры. А.А. Собчак отмечал, что отсутствие конституционного суда или комитета является серьезным недостатком политической и законодательной системы. Подчеркивая необходимость создания нормоконтрольного органа, И.Д. Хадыркъ указывал, что Конституционный суд должен выступать как “наивысший механизм регулирования межнациональных отношений, поддержания порядка в стране...” и исключать “возможность принятия необдуманных указов”, контролировать деятельность иных государственных структур⁶.

С законодательной новеллой от 23 декабря 1989 г. (закон СССР “О конституционном надзоре в СССР”)⁷ был разрешен спорный вопрос о форме контрольного (надзорного) органа. Краткий экскурс в историю позволяет констатировать, что принятие данного закона и процесс реального формирования Комитета конституционного надзора СССР проходили достаточно сложно. Первоначально вопрос о формировании Комитета конституционного надзора был внесен в повестку заседания I Съезда народных депутатов СССР 8 июня 1989 г. Однако решение о формировании Комитета конституционного надзора СССР на данном заседании не было принято, поскольку против него выступили литовские депутаты, отметив, что Комитет конституционного надзора СССР может стать “инструментом давления на возрождение союзных республик, пресом над их суверенитетом”⁸. Во избежание противоречий среди депутатского корпуса, для исключения опасений о вмешательстве Комитета конституционного надзора СССР в суверенные

дела союзных республик литовские депутаты внесли предложение о формировании данного органа из числа представителей республик. С учетом отсутствия единства в вопросе об избрании членов Комитета конституционного надзора СССР М.С. Горбачев предложил отложить рассмотрение данного вопроса.

В ходе обсуждения проекта повестки II Съезда народных депутатов СССР были высказаны различные мнения относительно Комитета конституционного надзора СССР. В частности, объектом обсуждения выступили вопросы о том, включать ли в повестку вопрос о проекте закона СССР “О конституционном надзоре в СССР” или вопрос о непосредственном избрании членов Комитета конституционного надзора СССР.

Председательствующий на заседании II Съезда народных депутатов СССР М.С. Горбачев подчеркнул, что “введение такого очень важного института, как Комитет конституционного надзора, будет только усиливать правопорядок, законность в нашей стране. Ведь это тот орган, который вберет крупнейших специалистов в области политики и права, начнет создавать механизмы сотрудничества со всеми республиками, между союзным и республиканским уровнем и другими...”⁹. Инициативу по принятию закона СССР “О конституционном надзоре в СССР” поддержали члены Верховного Совета СССР. Например, А.А. Собчак отметил: “...Мы создаем новую политическую систему... Комитет конституционного надзора - это одна из тех необходимых государственных структур, которые будут создавать и разделение властей, и соответствующую независимость определенных государственных органов от политических, все еще дающих сегодня указания по многим вопросам при решении различного рода конфликтов как законодательного порядка, так и конфликтов на уровне граждан... Комитет конституционного надзора не должен быть просто формальным органом, который сверяет один законодательный акт с другим,- он должен быть органом, который являлся бы барометром, фиксирующим, как в той или иной союзной республике соблюдаются права человека, права каждого гражданина независимо от его национальности...”¹⁰.

⁶ См.: Второй съезд народных депутатов СССР. Бюллетень № 15. С. 55.

⁷ Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

⁸ См.: <http://www.panorama.ru>.

⁹ См.: Второй Съезд Народных депутатов СССР. 12-24 дек. 1989 г.: Стенограф. отчет. Т. III. Изд. Верховного Совета СССР. М., 1990. Режим доступа: <http://www.terralegis.org>.

¹⁰ См.: Второй Съезд Народных депутатов СССР.

В результате работы II Съезда народных депутатов СССР 23 декабря 1989 г. были приняты закон СССР “Об изменениях и дополнениях статьи 125 Конституции (Основного Закона)”¹¹ и закон СССР “О конституционном надзоре в СССР”. Статья 1 закона СССР “О конституционном надзоре в СССР” предусматривала, что конституционный надзор в СССР учреждается в целях обеспечения соответствия актов государственных органов и общественных организаций Конституции СССР конституциям союзных и автономных республик, охраны конституционных прав и свобод личности, прав народов СССР, демократических основ советского общества.

Относительно состава Комитета конституционного надзора СССР было указано, что он избирается из числа специалистов в области политики и права в составе Председателя, заместителя Председателя и 25 членов Комитета, в том числе по одному из каждой союзной республики (ст. 5 закона СССР “О конституционном надзоре в СССР”).

Отдельное внимание в законе СССР “О конституционном надзоре в СССР” уделялось полномочиям Комитета конституционного надзора СССР, которые заключались в следующем:

1. Проверка конституционности правовых актов (ст. 10 “Акты, поднадзорные Комитету конституционного надзора СССР”¹² закона СССР “О конституционном надзоре в СССР”). Однако, несмотря на прогрессивный характер закона СССР “О конституционном надзоре в СССР” и его значимость в истории развития института конституционного контроля в нашей стране, данный документ имел ряд существенных недостатков, в значительной мере ограничивающих статус Комитета конституционного надзора. В частности, речь идет о том, что, сравнивая статус Комитета конституционного надзора СССР с аналогичными институтами зарубежных стран, можно констатировать весьма ограниченный характер его деятельности по следующим направлениям:

- объектами нормоконтроля могли быть проекты союзных законов и уже действующие акты, принятые Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и его палатами, акты Генерального прокурора СССР, Главного государственного арбитра СССР, нормативные акты других государственных органов и общественных организаций;

¹¹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 574.

¹² Говоря языком современных конституционалистов, ст. 10 закона СССР “О конституционном надзоре в СССР” предусматривала перечень объектов конституционного нормоконтроля.

- наряду с законами СССР “Об изменениях и дополнениях статьи 125 Конституции (Основного Закона)” и “О конституционном надзоре в СССР”, 23 декабря 1989 г. II Съезд народных депутатов СССР также вынес постановление “О порядке введения в действие закона СССР “О конституционном надзоре в СССР”¹³, в п. 1 которого предусматривал, что положения Закона, касающиеся надзора за соответствием конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР, вступают в силу одновременно с изменениями и дополнениями раздела Конституции СССР о национально-государственном устройстве СССР. Поскольку на практике раздел Конституции СССР о национально-государственном устройстве СССР не был изменен, постольку данное постановление фактически исключило возможность приостановления Комитетом конституционного надзора СССР признанных неконституционными конституций и законов союзных республик, а также их отдельных положений. Как справедливо отметил по данному поводу Н.В. Витрук, тем самым была блокирована возможность полнокровного функционирования Комитета конституционного надзора¹⁴.

2. Право разрешения разногласий - согласно ст. 11 закона СССР “О конституционном надзоре в СССР”, в случае возникновения разногласий между Союзом ССР и республиками, между союзными республиками, между союзными республиками и национально-государственными, национально-территориальными образованиями по поводу конституционности актов, принятых их органами государственной власти и управления, Комитет конституционного надзора СССР рассматривает эти разногласия по инициативе любой из спорящих сторон в соответствии с правилами, установленными данным Законом и Регламентом Комитета конституционного надзора СССР между СССР и союзными республиками, а также между республиками и другими национально-территориальными образованиями по инициативе любой из спорящих сторон.

3. Право законодательной инициативы, установленное ст. 23 закона СССР “О конституционном надзоре в СССР”. В случае, если Комитет конституционного надзора обнаруживает, что соблюдению положений Конституции СССР препятствует отсутствие соответствующего законода-

¹³ Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 573.

¹⁴ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 62.

тельного акта, а также в иных случаях он входит с представлением на Съезд народных депутатов СССР или в Верховный Совет СССР о необходимости подготовки и принятия такого акта.

Комитет конституционного надзора СССР был правомочен осуществлять свою деятельность как по собственной инициативе (например, в случаях рассмотрения вопросов о соответствии Конституции СССР и законам СССР актов высших органов государственной власти и управления СССР, других органов, образуемых или избираемых Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР), так и по поручению или предложению других органов власти и управления. Например, по поручению Съезда народных депутатов СССР - в отношении проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР; по предложениям не менее 1/5 народных депутатов СССР, Председателя Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик - в отношении законов СССР и иных актов, принятых Съездом народных депутатов СССР; по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик - в отношении конституций и законов союзных республик и др.

На уровне закона предусматривалось право Комитета конституционного надзора СССР отклонять отдельные поручения, предложения и обращения как не соответствующие его компетенции.

Негативным аспектом закона СССР "О конституционном надзоре в СССР" являлся и тот факт, что Комитет не был наделен необходимым механизмом реализации выносимых им заключений и, следовательно, фактически являлся совещательным органом. Несмотря на имеющиеся ограничения в полномочиях, за время своего существования Комитет провел 13 заседаний¹⁵ и принял более 30 актов, в том числе около 20 заключений. Как показывает анализ материалов Комитета, в 18 случаях Комитет констатировал несоответствие рассмотренных актов Конституции, международным актам и международным обязательствам СССР, в 12 - признал не соответствующие Конституции акты утратившими силу, в 2 - приостанавливал действие актов, в 2 - обязал прокурорские органы принести протесты на право-

¹⁵ Саматов Ф.С. Юридическая природа актов Конституционного суда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 15.

вые акты. Ряд заключений Комитета носили особо принципиальный характер в области защиты прав человека. Комитет вынес заключения по вопросам прав потребителей¹⁶, о прописке¹⁷, гражданстве¹⁸. Приведенные показатели, подтверждают значимость деятельности Комитета. Как справедливо подчеркнул С.С. Алексеев, "конечно, мы не решили связанные с этим проблемы, но привлекли к ним внимание, обозначили направление, русло для деятельности законодателя. Или другое заключение, составляющее нашу гордость, в котором признаны неконституционными и не соответствующими международно-правовым соглашениям все акты, касающиеся прав человека, его свобод и обязанностей, если они не опубликованы..."¹⁹

Возможность принятия значимых решения объяснялась несколькими обстоятельствами. Прежде всего, тем, что Комитет наделялся правом по своей собственной инициативе возбуждать дела о конституционности нормативно-правовых актов, а также правом принимать окончательные решения только по тем актам, которые нарушали основные конституционные права и свободы человека и гражданина. Полномочия Комитета конституционного надзора СССР распространялись и на Россию. Для советского общества институт конституционного контроля (надзора) был принципиально новым, прогрессивным шагом на пути формирования правового государства, реального механизма системы "сдержек и противовесов" в системе органов государственной власти. После распада СССР и образования СНГ Комитет конституционного надзора СССР прекратил свое существование.

Поступила в редакцию 08.05.2009 г.

¹⁶ О несоответствии отдельных положений Основ гражданского законодательства Союза ССР и Союзных Республик и иных нормативных актов, предусматривающих последствия продажи товаров ненадлежащего качества, положениям Конституции СССР и законов СССР: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 14 сент. 1990 г. № 2-3 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 39. Ст. 776.

¹⁷ О законодательстве по вопросам прописки граждан: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 26 окт. 1990 г. № 11 (2-1) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1004.

¹⁸ О положениях законодательства по вопросам лишения и утраты гражданства: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 14 февр. 1991 г. № 14 (2-11) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 9. Ст. 205.

¹⁹ Интервью Председателя Комитета конституционного надзора СССР. Режим доступа: <http://law.edu.ru>.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОГУЛА В РОССИЙСКОМ ТРУДОВОМ ПРАВЕ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, СОВРЕМЕННОСТЬ

© 2009 Н.В. Литвиненко

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

Статья посвящена актуальной проблеме правового регулирования прогула в российском законодательстве. Анализируется возникновение норм, закрепивших понятие прогула и ответственность за совершение данного проступка в фабричном законодательстве Российской империи, их развитие в праве советского периода и современное правовое регулирование.

Понятие прогула не является новым для трудового законодательства РФ, оно появилось еще в фабричном праве Российской империи и с тех пор претерпело существенные изменения.

Определение прогула можно найти уже в Уставе о промышленности фабричной и заводской 1893 г.¹, однако, в отличие от ныне действующего законодательства, совершение прогула не являлось основанием для расторжения договора, возможно было лишь наложение денежного взыскания на работника, допустившего такой проступок. Исходя из положений ст.145 Устава о промышленности фабричной и заводской под прогулом понималась неявка на работу в течение не менее половины рабочего дня, что отличало данное нарушение дисциплины от несвоевременной явки на работу или несвоевременной отлучки с нее. Уволить по инициативе администрации можно было работника, который не являлся на работу “более трех дней сряду или в сложности более шести дней в месяц без уважительных причин”. В данной связи интересной представляется позиция И.С. Войтинского, который, проанализировав нормы Устава о промышленности фабричной и заводской, решает вопрос о возможности признания участия в стачке неявкой на работу однозначным выводом о том, что всякая неявка на работу из-за стачки является неявкой по уважительной причине².

Устав о промышленности просуществовал до 1913 г., когда Государственная канцелярия объединила Устав о промышленности фабрично-заводской и ремесленной и Устав горный в Устав о промышленном труде³.

¹ Свод законов Российской империи. Т.11. Кн.1. Устав о промышленности фабричной и заводской. СПб., 1983.

² *Войтинский И.С.* Стачка и рабочий договор по русскому праву. М., 1911. С. 26-29.

³ *Акопова Е.М.* Трудовой договор: становление и развитие. Ростов н/Д, 2001. С. 52.

Устав о промышленном труде 1913 г.⁴ закрепил нормы о прогуле в четырех статьях: 48, 104, 106 и 109. Согласно его положениям, прогулом, в отличие от несвоевременной явки на работу или самовольной отлучки с нее, считалась неявка на работу в течение не менее половины рабочего дня. Прогул рассматривался в качестве одного из трех поводов наложения денежных взысканий на рабочих заведующим предприятием (также были предусмотрены такие поводы, как неисправная работа и нарушение порядка; перечень был закрытым и закреплялось, что никакие взыскания не могут быть налагаемы по другим поводам).

Взыскание за прогул налагалось соответственно заработной плате рабочего и количеству прогульного времени в течение одного месяца, в размере, не превышающем, однако, суммы шестидневного его заработка. Сверх того, у рабочего удерживалась заработная плата за все прогульное время. Для рабочих, получавших “зачетную плату”, взыскание за прогул определялось в размере не свыше одного рубля за прогульный день и не свыше трех рублей в общей сложности. Одновременно ст.106 Устава о промышленном труде уже содержит указание на наличие ряда обстоятельств, не зависевших от воли работника, освобождавших его от наказания, т.е. представляется, что можно говорить о зарождении условия наличия вины работника, совершившего прогул, как одного из оснований наложения на него мер ответственности. Так, примечание к данной статье устанавливало, что взыскания за прогул не полагаются, если неявка на работу произошла вследствие лишения рабочего свободы, по внезапному разорению от несчастного случая, вследствие пожара, разлива рек, болезни, лиша-

⁴ См.: Устав о промышленном труде с правилами и разъяснениями / Сост. В.В. Громан. Пг., 1915; Свод законов Рос. империи. Т. 11. Ч. 2. СПб., 1913.

ющей возможности отлучиться из дому, и смерти или тяжкой болезни родителей, мужа, жены и детей.

Вместе с тем взыскания, налагаемые за неисправную работу, за прогул и за нарушение порядка в общей их сложности не должны были превышать одной трети заработка, действительно причитающегося рабочему к установленному сроку расплаты.

Все производимые с рабочим расчеты, а также денежные взыскания с его оплаты труда, в том числе за прогул, подлежали отражению в его расчетной книжке.

Однако указанные достижения были перечеркнуты Декретом о суде №1, в котором судам предписывалось руководствоваться в решениях и приговорах законами свергнутых правительств, только если они не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию⁵.

Принятый Кодекс законов о труде 1918 г.⁶ не содержал понятия прогула и критериев его определения. При этом, закрепляя всеобщую трудовую повинность (ст.1), санкции за недостижение нормы выработки вплоть до увольнения (ст.119), основания увольнения трудящегося (ст.46), КЗоТ 1918 г. упоминает прогул в двух статьях: ст.68 и ст.3 Приложения к ст. 80 "Правила о трудовых книжках", указывавших на последствия совершения прогула. Так, допускалось производство вычетов за прогул из вознаграждения трудящегося, а в трудовую книжку заносились в числе прочих записи о времени прогулов, а также о взысканиях, налагаемых на трудящегося во время и по поводу его трудовой деятельности.

В Кодексе не выделялось такое основание увольнения трудящегося, как прогул⁷.

Декрет СНК РСФСР от 27 апреля 1920 г. о борьбе с прогулами⁸ определил прогул как неявку на работу без законных оснований и установил следующие санкции за совершение данного правонарушения.

Сверх удержания заработной платы производились вычеты из премии как денежной, так и

⁵ Декрет о суде №1 // СУ РСФСР. 1917. №4. Ст. 50.

⁶ Кодекс законов о труде 1918 года // Собр. Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905.

⁷ См.: Угрюмова Г.И. Правовое регулирование увольнения за нарушения трудовой дисциплины: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

⁸ Декрет СНК РСФСР от 27.04.1920 о борьбе с прогулами // Декреты Советской власти. М., 1973. Т. 6. С. 323.

натуральной за прогулы (неявку на работу без законных оснований) по следующему расчету:

- за первый день прогула в течение месяца высчитывалось 15% месячной премии:

- за второй день - 25%;

- за третий - 60%.

Независимо от указанного совершение прогула влекло за собой обязанность отработать дни прогула в порядке трудовой повинности в сверхурочное время и в праздники, причем рабочие и служащие могли привлекаться и не по их специальности с оплатой этих работ по тарифным ставкам, без начисления премии и сверхурочных. Лица, уклоняющиеся от вышеуказанной обязанности отработать прогул, подлежали заключению в концентрационный лагерь. Прогул свыше трех дней в течение месяца влек за собой предание дисциплинарному суду, как за саботаж. При этом, как отметил С.Ю. Бычков, прогулы были основным видом проступков⁹.

КЗоТ РСФСР 1922 г.¹⁰ также не содержал понятия и критериев определения прогула, однако п. "г" ст. 47 предусматривал возможность расторжения трудового договора по требованию нанимателя в случае систематического неисполнения нанявшимся без уважительных причин обязанностей, возлагаемых на него договором или правилами внутреннего распорядка; а п. "е" ст. 47 текстуально воспроизводил положения ст. 62 Устава о промышленном труде 1913 г.: работника можно было уволить "в случае неявки на работу более трех дней сряду, или в общей сложности более шести дней в месяц без уважительных причин"¹¹.

Данный пункт в 1927 г. был изменен Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР. Новая редакция допускала увольнение за прогул при неявке нанявшегося на работу в общей сложности в течение трех дней в месяц без уважительных причин.

В 30-х гг. XX в. продолжалось ужесточение подхода к определению прогула и санкций за совершение этого проступка.

Так, с 20 декабря 1932 г. неявка работника на работу без уважительных причин в течение

⁹ Бычков С.Ю. Мотивация труда на Тверском вагоностроительном заводе, 1915-1928 гг. // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И. Бородкина. Вып. 8. М., 2002. С. 33.

¹⁰ Кодекс законов о труде РСФСР 1922 года // Собр. Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

¹¹ Аконова Е.М. Указ. соч. С. 76.

одного дня влекла немедленное и безусловное увольнение.

23 декабря 1938 г. было принято Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б), ВЦСПС о мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле¹². Оно обязывало администрацию предприятий и учреждений вместе с профсоюзными органами вести “решительную борьбу со всеми нарушителями трудовой дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка, прогульщиками, лодырями, рвачами, - со всеми, кто нечестно относится к своим трудовым обязанностям, будь то служащий или рабочий”.

Подчеркивалось, что закон требует увольнения рабочего или служащего, допустившего прогул по неуважительной причине и требование закона об увольнении прогульщиков должно выполняться неукоснительно.

Рабочий или служащий, допустивший опоздание на работу без уважительных причин, или преждевременно ушедший на обед, или запоздавший приходом с обеда, или раньше времени ушедший с предприятия или из учреждения, или бездельничавший в рабочее время, подвергался администрацией взысканию: замечание или выговор, или выговор с предупреждением об увольнении; перевод на другую, ниже оплачиваемую работу на срок до 3 месяцев или смещение на низшую должность.

Рабочий или служащий, допустивший три таких нарушения в течение одного месяца или четыре нарушения в течение двух месяцев подряд, подлежал увольнению как прогульщик, как нарушитель закона о труде и трудовой дисциплине.

За уклонение от проведения мер по укреплению трудовой дисциплины и непринятие мер против прогульщиков, летунов и разгильдяев, установленных Постановлением и Постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 15 ноября 1932 г. “Об увольнении за прогул без уважительных причин”¹³ руководители предприятий, учреждений, цехов и отделов привлекались вы-

шестоящими органами к ответственности вплоть до снятия с работы и предания суду¹⁴.

Вышеуказанные нормы конкретизировались Приказом Народного комиссара Юстиции и Прокурора СССР от 22 июля 1940 г. №84/133¹⁵, согласно которому продолжительность нарушения трудовой дисциплины для признания его прогулом должна была превышать 20 минут.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. “О переходе на 8-часовой рабочий день, 7-дневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений”¹⁶ была введена такая санкция за прогул без уважительных причин, как исправительно-трудовые работы.

Данное положение сохранялось до 25 апреля 1956 г., когда Указом Президиума Верховного Совета СССР была отменена судебная ответственность за прогул и восстанавливался п. “е” ст.47 КЗоТ.

Смягчалось и понятие прогула. Пункт 23 Типовых правил внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих государственных, кооперативных и общественных предприятий и учреждений от 12 января 1957 г.¹⁷ определял прогул как неявку на работу без уважительных причин в течение всего рабочего дня и приравнивал к прогулу появление на работе в состоянии опьянения.

Изучение и обобщение действовавшего законодательства и судебной практики позволило авторам, работавшим в области трудового права, прийти к следующим выводам: “В связи с отменой судебной ответственности за самовольный уход с предприятий и из учреждений, на практике квалифицируются как прогул без уважительной причины следующие неправомерные случаи

¹⁴ Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б), ВЦСПС от 23.12.1938 о мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле.

¹⁵ Приказ Народного комиссара Юстиции и Прокурора СССР от 22 июля 1940 г. №84/133 // Трудовое законодательство СССР: Сб. законов, указов, постановлений. М., 1941. С. 236.

¹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.06.1940 г. О переходе на 8-часовой рабочий день, 7-дневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений // Ведомости ВС СССР. 1940. №20.

¹⁷ Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих государственных, кооперативных и общественных предприятий и учреждений от 12 января 1957 г. // СП СССР. 1957. №3. Ст. 25.

¹² Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б), ВЦСПС от 23.12.1938 о мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле // СП СССР. 1939. №1. Ст. 1.

¹³ СЗ СССР. 1932. № 78. Ст. 475.

невыхода на работу: а) если работник, заключивший трудовой договор на неопределенный срок, оставил работу без предупреждения, обусловленного ст. 46 КЗоТ, или до истечения срока предупреждения, не имея на это согласия администрации; б) если работник, заключивший трудовой договор на определенный срок, оставил работу до истечения срока договора без разрешения администрации; в) если молодой специалист, окончивший высшее или среднее специальное учебное заведение, оставил до истечения установленного срока работу, на которую он был направлен”¹⁸.

1 апреля 1972 г. вступил в силу Кодекс законов о труде 1971 г.

Статья 33 КЗоТ РСФСР 1971 г. также включала в понятие прогула без уважительных причин появление на работе в нетрезвом состоянии.

Постановление Совмина СССР и ВЦСПС от 28 июля 1983 г. “О дополнительных мерах по укреплению трудовой дисциплины” приравнивало к прогулу отсутствие на работе более трех часов в течение рабочего дня без уважительных причин. Устанавливались жесткие ограничения и санкции для лиц, совершивших прогул: уменьшение очередного отпуска, перевод на другую, нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение, ограничение размера премирования.

Ко времени принятия Трудового кодекса РФ¹⁹ понятие прогула, закрепленное в КЗоТ 1971 г., эволюционировало, под прогулом понималось отсутствие работника на работе более трех часов в течение рабочего дня без уважительных причин, а появление на работе в состоянии опьянения было выделено в отдельный пункт ст.33 КЗоТ и представляло собой самостоятельное основание расторжения трудового договора.

В настоящее время трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случае однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей (п. 6 ст. 81 ТК РФ), одним из которых является прогул.

В действующем трудовом законодательстве РФ, а также в науке трудового права отсутствует определение однократного грубого нарушения

трудовых обязанностей, законодатель ограничивается исключительно перечислением в законе действий работника, квалифицируемых в качестве грубых нарушений без указания причин их отнесения к категории таких нарушений. При этом следует иметь в виду, что перечень грубых нарушений трудовых обязанностей, дающий основание для расторжения трудового договора с работником по п. 6 ст. 81 ТК РФ, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Данный подход был подвергнут критике А.М. Котовой-Смоленской. Она считает его недостаточно обоснованным, поскольку не все перечисленные в п. 6 ст. 81 Трудового кодекса РФ действия можно действительно отнести к категории грубых нарушений работником своих трудовых обязанностей. По ее мнению, более верным является общее определение того, что представляет собой такое нарушение и какими характеристиками оно должно обладать, чтобы считаться “грубым”²⁰.

Прогул - отсутствие на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены) независимо от его (ее) продолжительности, а также отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (смены). Другие периоды отсутствия на рабочем месте в течение рабочего времени суммироваться не должны. Трудовой кодекс РФ не содержит перечня уважительных причин для отсутствия работника на работе, что предполагает необходимость оценки уважительности причин в каждом конкретном случае.

Увольнение по подп. “а” п. 6 ст. 81 ТК РФ, в частности, может быть произведено:

а) за невыход на работу без уважительных причин, т.е. отсутствие на работе в течение всего рабочего дня (смены) независимо от продолжительности рабочего дня (смены);

б) за нахождение работника без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня вне пределов рабочего места;

в) за оставление без уважительной причины работы лицом, заключившим трудовой договор на неопределенный срок, без предупреждения работодателя о расторжении договора, а равно и

²⁰ Котова-Смоленская А.М. Ограничение права работодателя на прекращение трудового отношения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 93-94.

¹⁸ Аколова Е.М. Указ. соч. С. 108-109.

¹⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. от 24, 25 июля 2002 г., 30 июня 2003 г., 27 апр., 22 авг., 29 дек. 2004 г., 9 мая 2005 г., 30 июня, 18, 30 дек. 2006 г., 20 апр., 21 июля, 1, 18 окт., 1 дек. 2007 г., 28 февр., 22, 23 июля, 25, 30 дек. 2008 г.).

до истечения двухнедельного срока предупреждения (часть первая ст. 80 ТК РФ);

г) за оставление без уважительной причины работы лицом, заключившим трудовой договор на определенный срок, до истечения срока договора либо до истечения срока предупреждения о досрочном расторжении трудового договора (ст. 79, часть первая ст. 80, ст. 280, часть первая ст. 292, часть первая ст. 296 ТК РФ);

д) за самовольное использование дней отгулов, а также за самовольный уход в отпуск (основной, дополнительный). При этом необходимо учитывать, что не является прогулом использование работником дней отдыха в случае, если работодатель в нарушение предусмотренной законом обязанности отказал в их предоставлении и время использования работником таких дней не зависело от усмотрения работодателя (например, отказ работнику, являющемуся донором, в предоставлении в соответствии с частью четвертой ст. 186 ТК РФ дня отдыха непосредственно после каждого дня сдачи крови и ее компонентов)²¹.

До внесения изменений и дополнений в ТК РФ Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ под прогулом понималось отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня. Одновременно Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 17 марта 2004 г. № 2 разъяснил, что прогулом также считается невыход на работу без уважительных причин, т.е. отсутствие на работе в течение всего рабочего дня (смены) независимо от продолжительности рабочего дня (смены).

При рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, переведенного на другую работу и уволенного за прогул в связи с отказом приступить к ней, работодатель обязан представить доказательства, свидетельствующие о законности самого перевода (ст. 72.1, 72.2 ТК РФ). В случае признания перевода незаконным увольнение за прогул не может считаться обоснованным и работник подлежит восстановлению на прежней работе.

Если при разрешении спора о восстановлении на работе лица, уволенного за прогул, и взыска-

нии среднего заработка за время вынужденного прогула выясняется, что отсутствие на рабочем месте было вызвано неуважительной причиной, но работодателем нарушен порядок увольнения, суду при удовлетворении заявленных требований необходимо учитывать, что средний заработок восстановленному работнику в таких случаях может быть взыскан не с первого дня невыхода на работу, а со дня издания приказа об увольнении, поскольку только с этого времени прогул является вынужденным²².

В данном случае увольнение выступает как дисциплинарное взыскание.

До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт. Непредоставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под подпись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под подпись, то составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Поступила в редакцию 06.05.2009 г.

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" (с изм. от 28 дек. 2006 г.) // Рос. газ. 2004. № 72.

²² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПИТЕЙНЫХ СБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

© 2009 В.М. Волкова

кандидат юридических наук, доцент

Ставропольский государственный университет

Статья посвящена некоторым проблемам истории правового регулирования питейных сборов в Российской империи. Рассматривается роль правового регулирования в откупной системе питейных сборов. Исследуются различные походы к определению содержания понятия правового регулирования.

Россия переживает один из важнейших этапов развития своей государственности, правовая модель которого принята путем референдума 12 декабря 1993 г. в виде основного закона - Конституции. Данный этап начался переходным периодом - временем осуществления коренных политических, социально-экономических и духовных преобразований, формирования основанного на рыночной экономике гражданского общества и демократического социального правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Научное познание государства любого исторического типа предполагает рассмотрение его экономической функции, как важнейшей качественной характеристики и ориентира и собственно государства - особой организации публичной власти, и общества в целом. При этом если экономические отношения отражены в институциях, то они могут не только представлять собой базовые социальные формы, но и приобретать производные правовые формы. Утверждая тезис о возникновении правоотношений из экономических отношений, можно говорить о том, что сами по себе правоотношения являются превращенной формой экономических отношений, а правовые формы достаточно полно и достоверно выражают устойчивые функциональные отношения общественного бытия, например, договор как одна из наиболее древних правовых конструкций, деликт как негативная реакция со стороны государства, прямым наследником которого является пережиток родового строя - месть. Деликты и договоры были единственными признаваемыми государством в течение длительного времени основаниями для возникновения обязательств¹.

Устойчивые функциональные отношения бытия - обычай и традиция - управляли как соци-

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1998.

альными связями, так и методами производства, но постепенно преобладающим способом закрепления правоотношений на Руси стало законодательное оформление и утверждение традиции. Необходимость в фиксации запретов и норм социального поведения в письменных формах, привело к возникновению формального, писаного права, которое эволюционно отделяется от неформального, или обычного, хотя содержательно они отличаются лишь наличием или отсутствием санкций со стороны государства.

Далеко не все экономические отношения охвачены правоотношениями и отражены в правовых нормах. Пространство реальных экономических отношений гораздо богаче и шире пространства правоотношений. При этом существующие неэкономические функциональные отношения в обществе также частично охвачены правоотношениями.

На протяжении всей истории теории права проблема правового регулирования была дискуссионной и всегда носила методологический характер. Эта дискуссия коснулась всех понятий юриспруденции, которые можно отнести к категориям данной науки. Актуальность данной проблемы обусловлена осмыслением роли права в жизни общества, с реализацией возможностей активного воздействия права на развитие общественных отношений, в частности, с исключением фактов негативного влияния нормативно-правовых актов, являющихся тормозом социального прогресса. Ее можно отнести к числу приоритетных важнейших проблем современности, и прежде всего необходимостью правового обеспечения происходящих изменений в общественных отношениях². Так, например, в научной лите-

² Антонова Е.Ю. Юридические лица как субъект преступления (Опыт зарубежных стран и перспективы применения в России): Дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 1998. С. 13.

ратуре под термином “государственное регулирование” понимают установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировку их в зависимости от изменяющихся условий³. Некоторые авторы утверждают, что в России “государственное регулирование” характерно только для государственного сектора экономики, а в отношении к негосударственному применяются “экономические методы”, в числе которых называются и налоги⁴. Поэтому применяемый нами термин “правовое регулирование” в данном случае по объему шире, поскольку включает как государственный сектор экономики, так и негосударственный. Вместе с тем налог может взиматься только при условии, если он установлен законом. Этимологическое понимание правового регулирования не раскрывает сути и специфики анализируемого явления⁵, поэтому Р.Б. Головкин обратился к кибернетическому подходу рассмотрения этого объемного понятия⁶. А.Б. Венгеров в рамках данного подхода определяет регулирование как воздействие на существующие организационные процессы, системы, которое придает объекту регулирования обусловленные характеристики, параметры⁷. Если объект правового регулирования в организационных системах не достигает заданного состояния, то требуется применять дополнительные меры, чтобы вернуть систему в необходимое состояние. К таким системам в науке относятся те, что обладают уровнем организации, позволяющим в ходе взаимодействия со средой извлекать из нее информацию и перерабатывать ее для самоуправления по принципу обратной связи⁸, где обратной связью называют процесс контроля над состоянием систем и возврата их в заранее заданное организационное состояние⁹. При этом правовое регулирова-

ние является средством повышения уровня ее организации, выступает средством защиты, направленным на устранение имеющихся отклонений в функционировании данной системы, основой правового регулирования в определенном смысле выступает информация, которая понимается как “отраженное разнообразие”. За счет механизма правового регулирования и режима законности достигается упорядочение правовых процессов, протекающих в обществе. В нашем случае при рассмотрении откупной системы питейных сборов в качестве обратной связи выступают: 1) доход, но только чистый (чистым называется та часть валового дохода, которая остается за вычетом издержек производства). При этом налог не может падать на валовой доход, ибо при значительных размерах своего оклада он может легко задеть и ту часть дохода, которая в сущности тот же возродившийся в иной форме капитал. Единственным удобным и дозволенным объектом обложения может являться чистый доход, в чем бы ни состояло имущество, его приносящее; на основании чистого дохода можно вычислить долю тех пожертвований, которые подданные должны приносить в пользу государства, ибо только из этой части дохода можно брать ту или иную долю на государственные нужды, не вредя народному правительству и не задерживая накопления богатств¹⁰; 2) меры к ограничению откупщиков в вопросе народного развращения (в 1836 г. граф Киселев представил доклад в Комитет Министров в котором говорилось о повсеместном пьянстве, обеднении, разврате вследствие предоставленных откупу льгот и инициативы откупщиков, одной и той же во все времена русской истории, заставляя, без разбора средств, пить как можно больше)¹¹.

Другие авторы (С.С.Алексеев, В.Н.Кудрявцев, А.М.Васильев)¹² используют функциональный подход, рассматривая категорию правового регулирования как динамику, активно-действенную сторону правовой действительности, приближая ее к категориям “правовая система” и “правовая надстройка”. При этом подходе социальная

³ Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. М., 1998. С. 377.

⁴ Административное право: Учеб. пособие / Под ред. Г.А. Туманова. М., 1977. С. 182.

⁵ Регулировать - значит: 1. Упорядочивать, налаживать. 2. Направлять развитие, движение чего-либо с целью привести в порядок, систему. 3. Приводить механизмы и части их в такое состояние, при котором они могут правильно, нормально работать” (Ожегов С.И. Словарь русского языка. 10-е изд. М., 1973. С. 620).

⁶ Головкин Р.Б. Право в системе нормативного регулирования современного российского общества: Дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 1998. С. 13-14.

⁷ Венгеров А.Б. Теория права. Т. 1. М., 1996. С. 76.

⁸ Головкин Р.Б. Указ. соч. С. 15.

⁹ Урсул А.Д. Проблемы информации в современной науке. М., 1975. С. 28.

¹⁰ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. СПб., 1890.

¹¹ Питейные сборы в России: развитие законодательства, финансов, статистики, науки / Под ред. В.М. Волковой. Ставрополь, 2005. С. 36.

¹² Алексеев С.С. Теория права. М., 1994; Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие общего понятия // Сов. государство и право. 1985.

ценность функционирования механизма правового регулирования в расчет не принимается, что влечет на практике к крайне негативным последствиям, поскольку остаются неохваченными правореализационные процессы.

Таким образом, правовое регулирование в теоретико-методологическом плане в целом ориентируется на практику отбора как социальных, так и специально-юридических средств, способных придать осуществляемой гражданами и их организациями деятельности правомерный характер, обеспечивать на этой основе стабильность и урегулированность, прочный порядок в общественных отношениях¹³.

В литературе высказывалось мнение, что при помощи законодательных мер можно сознательно вызвать к жизни новые виды экономических и иных отношений¹⁴. Но практика не подтверждает данное качество права, что можно наблюдать на системах питейных сборов в Российской империи¹⁵. Организация социальных систем сложнее, она включает в себя не только сознательно используемые механизмы управления общественными процессами, но и "неуправляемые" механизмы. В частности, некоторые социальные процессы упорядочиваются по типу регулирования. К примеру, упорядочивающие процессы могут осуществляться как с помощью нормативного, так и ненормативного регулирования¹⁶.

Механизм правового регулирования труда в хозяйственном механизме включает способность индивида к труду, рынок труда и систему обремененных в правовую форму средств его регулирования, а также правовой механизм управления трудом.

Формы воздействия государства на рынок труда - формы, выражающие прямое регулирование (совокупность средств, обеспечивающих занятость, реализуемых посредством правоотношений, стороной которых выступают, по общему правилу, государство и его органы) и косвенное регулирование рынка труда (путем законодательного ограничения свободы трудового договора; косвенная, так как они реализуются не в правоотношениях с участием субъекта регулирования - государства, а в правоотношениях с участием субъектов договора о купле-продаже труда).

¹³ Гойман В.И. Действия права (методологический анализ): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 104-107.

¹⁴ Аскназий С.И. Общие вопросы методологии гражданского права // Уч. зап. ЛГУ. Серия "Юрид. науки". 1948. Вып. 1. С. 46.

¹⁵ Питейные сборы в России...

¹⁶ Головкин Р.Б. Указ. соч. С. 24.

Обратимся к истории развития правового регулирования откупной системы питейных сборов. С момента появления института государственной власти перед обществом возникла проблема поиска источников формирования государственной казны. По всей Европе правительства начинают тщательно отыскивать новые, неизвестные прежде способы извлечения доходов. Опираясь на свою власть, которая все более и более крепнет под влиянием рецепции римского права, территориальные владельцы захватывают в свои руки исключительные права на производство известных промыслов и на отдельные отрасли торговли и делают их принадлежностью королевской власти - *regalia* (горная, соляная регалия, право охоты и рыбной ловли и пр.)¹⁷. По своей природе фискальная монополия является регалией, исключительным правом монарха на осуществление каких-либо действий, т.е. доходом от государственной собственности неналогового характера. Профессор Московского университета И.И. Янжул под регалиями понимает такого рода казенные промыслы, в которых государство имеет какое-либо преимущество перед поданными, или, другими словами, такие промысловые источники дохода, которыми государство пользуется преимущественно или исключительно для себя, совершенно не допуская частной конкуренции или же значительно ограничивая последнюю. Он делит регалии на три категории: 1) регалии, в которых государство выступает наравне с частными предпринимателями, занимаясь теми же самыми промыслами и пользуясь теми же условиями производства, что и частные лица, т.е. в которых оно не ограничивается вовсе частной конкуренцией (казенные железные дороги, фабрики оружейные, артиллерийские, пороховые, фарфоровые заводы и т.д.); 2) регалии, где государство или ограничивает, или совершенно исключает частную конкуренцию, поступая так единственно в интересах общественных, экономических или политических (но не фискальных), опасаясь, что в частных руках, при свободной конкуренции, эти промыслы не могли бы выполнить своего назначения в такой степени, как того требует благо общества или даже прямо могли бы оказаться вредными (почта, телеграф, монетное дело и т.д.); 3) регалии, в которых исключение частной инициативы обуславливается единственно преследо-

¹⁷ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. СПб., 1890.

ванием фискальных целей. Эти промыслы обыкновенно одинаково легко и удобно могут вестись частными лицами и даже, как показывает опыт других стран, производятся по частной инициативе гораздо лучше, так как многие недостатки казенного управления здесь не имеют места: монополизирование их правительством вызвано исключительно стремлением к увеличению государственного дохода (сюда относятся горная, соляная, табачная, питейная и т.д.)¹⁸. На практике регалии реализовывались либо посредством продажи товаров-объектов регалий через специальные казенные магазины, либо через введение системы откупов. При откупной системе государство получает доход в виде определенной фиксированной на установленный срок суммы, а ее конкретный размер определяется на торгах, проводившихся правительственными органами.

В ходе исторического развития методы изъятия доходов в пользу государства эволюционировали от натуральных сборов до денежных платежей, регулярно, принудительно, индивидуально-безвозмездно взимаемых в прямой либо косвенной форме, получивших название налогов и воплотивших в себе, по словам английского философа Ф. Бэкона, “экономически выраженное существование государства”¹⁹. По определению, данному Э. Селигмен и Р. Стурм в 1908 г., “налог есть принудительный сбор, взимаемый государством с отдельных лиц для покрытия расходов, вызванных общегосударственными нуждами, без всякого отношения к специальной выгоде плательщика”²⁰. Так, в источниках X в. встречаются упоминания о “медной дани”, “бражной пошлине” с солода, хмеля и меда - первой форме косвенного налогообложения алкогольных напитков²¹. В более поздние периоды XVII - XIX вв., когда наметилась тенденция к постепенной гибели монархий и развития республик, а также шло активное формирование налоговых систем стран мира, данный вид государственных доходов сохранил свое значение и наименование, однако приобрел несколько иное содержание, что позволяло с определенной условностью причислить его к

налогу на потребление. Фискальная монополия XVII - XIX вв. подразумевала реализацию товаров, производство которых являлось исключительным правом государства, по более высоким ценам, чем их себестоимость и нормальная норма прибыли, т.е. по монополюно высоким ценам. Налоги имеют некоторые черты сходства с регалиями, и их нельзя резко отделять друг от друга, особенно в случае фискальной регалии, когда государство захватывает в свои руки такую ветвь промышленности, которая не представляет для этого никакого юридического основания, кроме фискальных стремлений. Различие здесь не органическое, ибо результаты достигаются одни и те же, но только различным путем, так что вся разница заключается в форме; поэтому некоторые ученые и относят фискальные регалии прямо к косвенным налогам, хотя в интересах правильного классифицирования научного материала и следовало бы различать эти два источника государственных доходов²².

Для всей системы права присущ один и тот же набор инструментов юридического воздействия на социальные процессы²³. В.Д. Сорокин считает: “метод правового регулирования отличается высокой универсальностью, которая проявляется, прежде всего, во взаимодействии трех типов правового регулирования, каждый из которых при наступлении соответствующих условий выполняет функцию взаимного обеспечения... Составляющие его - элементы - дозволение, предписание и запрет, обладают способностью выступать в различных вариациях, сообразно характеру тех отношений социально-правовой среды, которые нуждаются в соответствующем воздействии”²⁴. Кроме них, еще есть, например, стимулы, ограничения, гарантии, меры защиты и т.п. Специфика систем правового регулирования питейных сборов на откупе и на вере представляет собою различные наборы (комбинации), сочетания указанных выше средств, где обыкновенно общим дозволениям корреспондирует конкретный запрет и наоборот. Можно даже высказаться в этом отношении как о сочетании методов императивного и диспозитивного. Приоритет, доминанта, характерен для большинства случаев. В дис-

¹⁸ Янжул И.И. Указ. соч. С. 117.

¹⁹ Цит. по: Яковлева Н.В. Акциз и фискальная монополия: история возникновения и перспективы применения. М., 2004. С. 7.

²⁰ Селигмен Э., Стурм Р. Этюды по теории налогообложения. СПб., 1908. С. 89.

²¹ Толкушкин А.В. История налогов в России. М., 2001. С. 17.

²² Толкушкин А.В. Указ. соч.

²³ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе РФ (Проблемы теории и практики): Дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 1999. С. 45.

²⁴ Сорокин В.Д. Метод правового регулирования (теоретические проблемы). М., 1976. С. 142.

позитивных началах определенную роль играют конкретные запреты, и в этом случае правовое регулирование перерастает в правовой режим.

Крепкие напитки с древнего времени составляли предмет обложения на Руси. При всеобщем распространении потребления меда, “медовая дань” была, вероятно, первой формой этого рода обложения. Сведения о ней встречаются уже в X в. Пошлина с солода, хмеля и меда называлась “брашной”, пошлиной. Время возникновения на Руси винокурения из бражки или перебродившего с дрожжами хлебного сусла (приготовления “хлебного вина”) с точностью неизвестно. Некоторые полагают, что водка была впервые завезена в конце XIV в. в южную Русь генуэзцами, торговавшими с городами Переяславом и Ромном, откуда в первой половине XVI в. водка распространилась по всему северо-востоку; однако существует указание летописи, что древние новгородцы были знакомы с винокурением ранее появления его в Западной Европе (XIII в.), в частности в государствах, соседних с областями, населенными славянами (Германии - с 1330 г. и Швеции - с 1460 г.): так называемая, Вятская Летопись, рассказывая об основании новгородскими выходцами в конце XII в. города Хлынова (Вятки), в числе общественных сооружений в кремле города упоминает о винокурне. Возможно, что способ получения спирта мог проникнуть в древние новгородские волости непосредственно с Востока, с которым Русская земля имела сношения на самой заре ее истории.

Сначала крепкие напитки распивались населением дома, среди семьи, но затем постепенно появляются места, где за едою и питьем собравшиеся могли проводить свой досуг. Появились корчмы. Постепенно князья начали облагать данью корчмы, потом стали заводить свои корчмы и преследовать вольных. При Иоанне III право выделки вина было уже казенной монополией.

При Иоанне IV, после взятия Казани, корчма получила татарское название - “кабак”, и велено было повсюду прекращать частный питейный промысел и заводить “царевы кабаки”. Кабаки уже в то время отдавались на откуп, т.е. представлялось данному лицу, за известную плату, исключительное право торговли вином в данной местности. Существовало и домашнее приготовление напитков, но крестьянам винокурение запрещалось. Частные лица платили за право выделки вина и других крепких напитков для своих на-

добностей пошлину - явку. Право сбора явки принадлежало и монастырям в их владениях. Славились кабаки в Нижнем Новгороде, у которых “скоморохи с медведями, пляски и всякие бесовские игры чинились”. Кабаки сначала вызывали жалобы духовенства и народа, иногда они уничтожались. Но постепенно к кабакам привыкли.

Первую попытку стройной кодификации правил о питейном налоге, как источнике государственного дохода, дало Уложение Царя Алексея Михайловича 1649 г.²⁵ По Уложению, правительство оставило за собою исключительное право выделки и продажи крепких напитков, причем выполняло эту задачу иногда через своих агентов, иногда же уступало свои права частным лицам за определенную плату. Обе формы взимания питейного сбора - торговля на вере и откуп - впоследствии часто менялись, но в общем до 1765 г. в губерниях Московского государства преобладала система содержания питейных домов “на вере”²⁶. В царствование императрицы Екатерины II, 9 августа 1765 г., утвержден был новый Устав о винокурении, по которому эта промышленность делалась как бы дворянской привилегией. Винокурением могли заниматься только дворяне в своих имениях, но исключительно по заказам казны или откупщика; для собственного же употребления курить вино разрешалось дворянам лишь в особых случаях. В эту эпоху откупная форма пользования винной регалией стала приобретать больше сторонников и, постепенно укрепляясь, к концу XVIII столетия совершенно вытеснила торговлю на вере.

Способы взимания налогов могут быть разделены на два вида: 1) посредством чиновников, назначаемых государством, и 2) старинный способ - посредством откупщиков. В средние века, при слабой организации податной системы и при подкупности чиновников, взимание налогов через этих последних обоходилось казне настолько до-

²⁵ Соборное Уложение 1649 года // Российское законодательство X-XX веков: В 10 т. Т. 3. Акты земских сборов. М., 1985.

²⁶ См.: О небытии на откуп кабакам в Подмосковных ближних селах и о продаже в тех кабаках вина по той же указанной цене, по которой оно продается с отдаточного двора в Москве: Именный с Боярским приговором. 25 января 1681 г. // Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 1-е: В 45 т. Т. 2, №-859. СПб., 1830. О не курении вина Духовным властям, монастырям и Духовным чинам, и о покупке онаго на кружечных дворах. Патриарший. 6 марта 1681 г. // Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 1-е: В 45 т. Т. 2, № 862.

рого, что правительство находило более выгодным, отчасти, конечно, и по другим соображениям, сдавать налоги на откуп частным предпринимателям, которые прямо вносили в казну ту сумму, которую правительство желало получить вперед. Откупщики же, движимые личной корыстью, устанавливали строгий надзор за взиманием налогов и, в свою очередь, раздавали его по участкам более мелким откупщикам. Естественно, что при такой системе взимание налогов не могло обходиться без чрезмерных вымогательств и притеснений народа; поэтому везде откупщики были ненавистны народу. Насколько невыгодны откупа для казны и народа, можно видеть как из истории нашего винного откупа, так и из следующего примера: во Франции народ уплачивал откупщикам до 150 млн. франков; в казну же поступало из них лишь 30 млн. франков, т.е. в 5 раз меньше. Поэтому все большее развитие получало взимание налогов посредством специальных чиновников с участием местных властей. Чем страна более развита в культурном отношении, тем этот переход от откупов к бюрократическому способу взимания налогов происходит скорее. Так, первая перешла к этому второму способу Англия, затем Франция; Россия позднее всех: питейный откуп прекратил свое существование лишь в 60-х гг. XIX в. Почему, спрашивается, взимание налогов посредством откупов было так распространено? Причина этого явления заключается, прежде всего, как уже упомянуто выше, в дурном состоянии чиновничества. Организация способного, умелого и честного чиновничества есть явление новейшей культуры, а в XVII и XVIII вв. в Западной Европе злоупотребления чиновников делали рискованной всякую попытку доверить им взимание налогов.

Принцип рентабельности выступает на первый план в установлении монополии государства на питейные напитки, поскольку мотив извлечения наибольшего дохода является единственным в установлении этой регалии, что соответствует названию «фискальная регалия». Вследствие преследования исключительно интересов фиска цены на производимые государством продукты произ-

вольны и доходят иногда до невероятной высоты, казне вообще всякое производство обходится дороже, чем частным предпринимателям. Одной из причин, препятствующих применению современного нам способа взимания налогов, служила беспорядочность ведения всего высшего финансового управления и отсутствие правильно организованного кредита. Так, реформы в Англии начиная с 40-х гг. XVIII в. резко и решительно изменили весь ненормальный финансовый строй, тяжело давивший на английский народ. Масса налогов была уничтожена. В результате деятельности различных обществ, предлагавших проекты сокращения государственных расходов, а некоторые из них перешли в действительность, будучи предложенными и принятыми парламентом. Так, например, ливерпульское общество поставило задачу «о справедливом и простом устройстве налогов»; здесь общество поставило цель весьма радикальную - уничтожение всех косвенных налогов английского бюджета (акцизы и таможенные пошлины) и замену их более равномерными и справедливыми прямыми налогами на собственность. Правда, английский бюджет покоился преимущественно на первой категории налогов, но зато число видов их доведено до крайнего минимума. Число акцизов в ней не превосходило трех (спиртные напитки, солод и цикорий), а таможенный тариф заключал в себе всего лишь 13 статей, чего не представляет финансовая история никакого иного народа. Формирующееся в Англии гражданское общество выступало обратной связью при принятии государственных решений по различным вопросам бюджета страны. В других странах в этот период времени откупы по тем или другим причинам применялись по отношению к отдельным видам обложения (Италия, Турция, Румыния, Испания).

В России государство не могло реализовать займы тем способом, как это совершается теперь; чтобы получить значительную сумму денег, государство должно было иметь богатых людей, которые могли бы ссуживать его, и этими людьми являлись откупщики, у которых деньги брались даже за 2, 3 года в счет будущих поступлений налогов.

Поступила в редакцию 06.05.2009 г.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2009 Г.Г. Колесников

Саратовский государственный социально-экономический университет

В таможенном законодательстве, несмотря на доминирование публичных интересов, должны учитываться и интересы частных субъектов. Однако для таможенных органов важнейшей остается фискальная функция.

В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ всегда отмечалось, что приоритетом публичной власти должно стать повышение качества жизни, решение проблем граждан страны, защита их законных прав и интересов. Однако такое провозглашение еще не означает действенной реализации данных мер на практике. Нередко интересы государства подменяются стремлением выгоды небольшой группы лиц, лоббированием их интересов, что происходит через принятие “проплаченных” законов. А для эффективного функционирования общества “необходима такая централизованная организация публичной власти, которая, выявляя и согласовывая интересы индивидов и многочисленных социальных групп на основе общего представительства, обеспечивала бы достижение единых целей и совершенствование общественной системы в целом”¹.

Исследователи признают, что публичный интерес - это “признанная государством и обеспеченная правом потребность социальной общности, удовлетворение которой является условием и гарантией ее существования и развития”². Он обусловлен потребностями общества. В области таможенного дела носителями публичных интересов выступают таможенные органы, а в самом таможенном законодательстве ярко выражены публично-правовые начала. Они выражены, в частности, в нацеленности государства на достижение фискальных целей, т.е. на формирование доходной части бюджетной системы за счет таможенных платежей.

Вместе с тем в отрасли таможенного законодательства нельзя отрицать, помимо публичных, наличие и частных интересов, которые соприкасаются очень близко. Конституционный Суд

¹ Халиулин В.Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.

² Талалина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3.

РФ уже обращал внимание на то, что первые принадлежат государству, а частно-правовые - субъекту внешнеэкономической деятельности³. При этом он отметил, что “федеральный законодатель, принимая законы в области таможенного регулирования, обязан учитывать не только публичные интересы государства, связанные с его экономической безопасностью, но и частные интересы физических и юридических лиц как субъектов гражданских правоотношений и внешнеэкономической деятельности”⁴. В целях обеспечения конституционных гарантий прав и свобод граждан требуется поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов, участвующих в таможенных отношениях. Представляется необходимым эти интересы классифицировать.

Итак, публично-правовые начала таможенного законодательства выражаются в следующих интересах государства:

1. Формирование доходной части федерального бюджета. Пополнение казны государства - одна из важнейших задач таможенных органов. И планомерная работа по переводу поступающих таможенных платежей в федеральный бюджет показывает поступательное их увеличение из года в год. Перевыполнение плановых показателей позволяет переориентировать дополнительные финансо-

³ По жалобе гражданина Аржаных Геннадия Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 247 Таможенного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 4 окт. 2001 г. № 181-О // Собр. законодательства (далее - СЗ) РФ. 2001. № 45. Ст. 4308.

⁴ По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса РФ в связи с запросом арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и “Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью “Совместное российско-южноафриканское предприятие “Эжонт” и гражданина А.Д. Чулкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апр. 2001 г. № 7-П // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

вые ресурсы на выполнение общероссийских социальных программ и национальных проектов.

2. Борьба с нарушениями таможенного законодательства. Силами правоохранительных подразделений таможенных органов ежедневно обеспечивается безопасность и защита экономических интересов Российского государства. Таможенные органы возбуждают уголовные дела по экономическим преступлениям в таможенной сфере, в первую очередь по ст. 188 УК РФ - "Контрабанда". Кроме того, они ведут производство по делам об административных правонарушениях - нарушениях таможенных правил, предусмотренных гл. 16 КоАП РФ.

3. Установление и соблюдение запретов и ограничений на перемещение товаров через таможенную границу. Ни одно государство в мире не пускает процесс внешней торговли на самотек. Установление запретов и ограничений, присущих ходу внешнеэкономической деятельности, обосновано соображениями государственной и общественной безопасности, охраны правопорядка, защиты окружающей природной среды и пр. Эти основания установлены законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и преследуют достижение публичных целей управления.

Фискальная функция таможенных органов имеет основополагающее значение, возрастающее в условиях экономического кризиса. Для таможенников на первый план выдвигается задача, объединяющая две сложно совместимые стороны. С одной стороны, они должны выполнять функции, для исполнения которых и были созданы: фискальную, защитную, контрольную, правоохранительную. А с другой стороны, они не только не могут препятствовать товарообороту, но и обязаны содействовать его активизации, ускорять международный торговый обмен, помогать развиваться таможенным отношениям. Конечно, в идеале необходимо стремиться к достижению цели, которую можно сформулировать следующим образом: сохранение бюджетообразующих функций таможенной системы при максимальном содействии участникам внешнеэкономической деятельности и адаптации таможенных правил и процедур к международным требованиям и стандартам.

В рамках взаимодействия с частными субъектами при Федеральной таможенной службе (ФТС) РФ создан Общественно-консультатив-

ный совет по таможенной политике⁵. Его основной целью является широкое взаимодействие центрального таможенного органа с представителями бизнес-сообщества. Такое взаимодействие направлено на совершенствование таможенной политики и механизмов ее реализации таможенными органами в целях создания оптимальных условий движения внешнеторговых потоков. Основные вопросы, обсуждаемые на заседаниях Совета, - поиск путей упрощения таможенных процедур, сокращение времени таможенного оформления и таможенного контроля, анализ спорных вопросов применения юридической ответственности за нарушения таможенного законодательства.

С.О. Шохин отмечает, что "двенадцатилетний опыт работы Совета позволяет говорить о высокой эффективности деятельности данного органа, важности для бизнеса принимаемых на его заседаниях решений и значительной заинтересованности в его работе со стороны бизнес-сообщества"⁶. Отметим, что опыт ФТС России в этом вопросе распространился и на территориальные таможенные органы, что позволило задействовать в данном процессе хозяйствующих субъектов на всей территории нашей страны. Консультативные советы по работе с участниками внешнеэкономической деятельности функционируют во всех региональных таможенных управлениях и в большинстве таможен.

Ценность создания и функционирования данной структуры выражается, на наш взгляд, главным образом в необходимости снятия конфликтного потенциала, вытекающего из сложившегося стереотипа отношения к государству в экономике. Большинство предпринимателей продолжают считать, что власть их подавляет, тормозит развитие бизнеса, создает ненужные препятствия.

Тенденция последних лет, прослеживающаяся в Российской Федерации, показывает на сокращение числа субъектов внешнеторговой деятельности. Причиной тому в первую очередь решения, невыгодные для бизнеса. Так, из 60,5 тыс. участников ВЭД, ввозивших товары на таможенную территорию РФ в 2006 г., 54% прекратили внешнеэкономические операции и в 2007 г. деятельность не осуществляли. Если исключить ра-

⁵ Положение об Общественно-консультативном совете по таможенной политике при ФТС России, утв. приказом ФТС России от 14 июня 2007 г. № 725 // Таможня. 2007. № 18.

⁶ Шохин С.О. Таможня и бизнес: партнерские отношения // Таможня. 2008. № 12 (203). С. 4.

зовые поставки, то прекратили свою работу более 40% участников ВЭД. Стоимость ввезенных ими товаров составила более 27 млрд. долл. США⁷.

Многие справедливо считают, что законодательная база недостаточно приспособлена к динамично меняющимся условиям. При этом участие в заседаниях общественно-консультативного совета по таможенной политике дает неоценимую возможность бизнес-сообществу предоставить недостающие сведения по практике применения нормативных правил, по сложностям прохождения таможенных процедур и пр. Подобное сотрудничество способно не только установить отношения взаимодоверия между государством и предпринимательством, но и помочь решить актуальные проблемы законодательства, привести теорию в соответствие с правоприменительной практикой.

Публично-правовые начала таможенного законодательства выражаются и в принятии концепций, закрепляющих важнейшие шаги государства в сфере внешней торговли. В последнее время наиболее активно разрабатывается Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, являющаяся составной частью разрабатываемой Стратегии Федеральной таможенной службы до 2020 г. Этот документ можно признать революционным переворотом в организации деятельности таможенных органов.

Необходимость разработки Концепции обусловлена ежегодно возрастающим внешнеторговым оборотом, увеличением грузопотоков, усилением транспортной нагрузки на крупные города. В данной связи прослеживается неравномерность развития инфраструктуры между центральными и приграничными субъектами, что предопределяет значимость переноса нагрузки с внутренних таможенных органов на приграничные. Географическое расположение России создает благоприятные условия для ее активного включения в процессы развития приграничной торговли. Ряд субъектов Российской Федерации являются приграничными, что способствует развитию данных регионов. В их числе: Республика Карелия; Брянская, Ленинградская, Калининградская, Новгородская, Псковская, Саратовская и другие области.

⁷ Грачев О.В. Предлагаемые пути решения обозначенных проблемных вопросов // Таможенное дело. 2008. № 4. С. 3.

В настоящее время во внутренних таможнях оформляется порядка 70% грузов не для своего региона. Строительство же приграничных таможенно-логистических терминалов и площадок для стоянки автотранспорта вблизи пунктов пропуска, не выходящих за зону пограничного и таможенного контроля, позволит создать дополнительный рубеж экономической безопасности России.

Целью Концепции является обеспечение требуемого уровня защиты экономических интересов Российской Федерации и ее товаропроизводителей, совершенствование таможенного администрирования и придание импульса инфраструктурному развитию приграничных регионов (особенно приграничной полосе до 30 километров от государственной границы), а также снижение транспортной нагрузки на крупные российские города, обусловленной возрастающим внешнеторговым оборотом. Предполагается, что реализация данной концепции «поможет выставить эффективный заслон недостоверному декларированию, занижению таможенной стоимости, указанию неверных сведений о количестве, качестве, физико-химических и технических характеристиках товаров, их подмене, попыткам ухода от уплаты таможенных платежей в полном объеме и, как следствие, позволит увеличить доходную часть федерального бюджета»⁸.

Концепция предусматривает поэтапный переход к таможенному оформлению и таможенному контролю в приграничных субъектах Федерации. Переход будет носить дифференцированный характер в зависимости от вида транспорта и перемещаемых товаров, а также учитывать сложившиеся грузопотоки и особенности их экспортной и импортной составляющих.

Первоочередная реализация положений Концепции будет осуществлена в отношении Санкт-Петербурга, Московского и Дальневосточного регионов, а также товаров, перемещаемых воздушным и морским транспортом. Концепция позволит совершенствовать государственный контроль в отношении товаров, пересекающих государственную границу РФ, и создаст условия для облегчения мировой торговли, минимизации рисков России с учетом обеспечения ее экономической безопасности.

Между тем внедрение на практике положений указанного документа невозможно без решения ряда существенных проблем.

⁸ Дудкова В. «Примерили» Концепцию // Таможня. 2009. № 1-2 (216-217). С. 2.

Во-первых, в рамках реализации Концепции предполагается в транспортной сфере использовать внутренние тарифы. Учитывая, что в процессе таможенного оформления непосредственно участвуют таможенно-логистические терминалы, важно не допустить возможности монопольного установления ими стоимости услуг. К этой деятельности целесообразно привлечь как Федеральную службу по тарифам, так и региональные комиссии по тарифному регулированию.

Во-вторых, необходимо провести соответствующие организационно-штатные мероприятия, в ходе которых должна быть увеличена численность сотрудников таможенных постов, производящих досмотровые операции. Кроме того, требует уточнения объем полномочий, осуществляемых такими сотрудниками. Проведение в пунктах пропуска всех процедур таможенного оформления требует адекватного отражения в действующих нормах права. В противном случае на границе растянутся громадные очереди и время прохождения таможенных процедур не уменьшится, а многократно увеличится.

В-третьих, с целью сокращения времени таможенного оформления и таможенного контроля следует более активно использовать уже существующие технологии, а именно принцип “одного окна” и предварительное информирование таможенных органов о перевозке товаров под таможенным контролем. Специалисты обосновывают необходимость создания специальной программы, “с помощью которой любое заинтересованное лицо может самостоятельно, без посредников, из любой точки заблаговременно передать информацию о перевозке товаров и транспортных средств, как это реализовано в Евросоюзе”⁹.

В-четвертых, одним из условий реализации Концепции должно стать проведение действенных антикоррупционных мероприятий. Велика вероятность того, что таможенники и субъекты внешнеэкономической деятельности “наработают” определенные связи, позволяющие одним получать незаконное вознаграждение, а другим - неправомерно минимизировать таможенные затраты. Для этого следует усилить на данном направлении ведомственный контроль, надзор органов прокуратуры; оборудовать места совершения таможенных операций камерами видеонаблюдения; организовать в каждом регионе круглосуточную работу “телефонов доверия” и т.п.

⁹ Дудкова В. Указ. соч. С. 3.

В-пятых, решения требуют и социальные вопросы, а именно гарантии деятельности должностных лиц таможенных органов. Расширение штатов приведет к смене места жительства ряда граждан, состоящих на таможенной службе и поступающих на нее. В данной связи требуется выделить для них жилье, финансовые ресурсы для обустройства, обеспечить рабочими местами членов семьи, решить другие бытовые проблемы.

Такая работа требует и определенного времени, и дополнительных затрат, и активных усилий по ее реализации. Поэтому тотальный переход к переводу таможенного оформления в места пересечения границы возможен только после комплексного выполнения всех названных мероприятий и устранения проблемных моментов. Вполне возможно, что в ходе их реализации возникнут и другие трудности, требующие разрешения. На наш взгляд, начать нужно с формирования полноценной нормативно-правовой базы, отражающей этот важный этап реформирования всей таможенной системы.

Оценить в настоящее время, насколько введение названных концептуальных положений будет способствовать оптимизации баланса частных и публичных интересов, затруднительно. В том случае, если в результате произойдет сокращение материальных затрат, относимых на прохождение таможенных формальностей, будут снижены временные издержки, не усложнятся таможенные процедуры, можно будет сделать вывод о ее эффективности для всех сторон. Для таможенных органов важно также обеспечить наполнение доходной части федерального бюджета за счет взимаемых таможенных платежей.

Анализ положений действующего таможенного законодательства и практики его применения позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время наиболее оптимально между частными и публичными интересами найден баланс в следующих областях:

- применение таможенных банковских кредитных карт - позволяет более оперативно уплачивать таможенные платежи;
- электронное декларирование - способствует ускорению таможенного оформления и исключает личный контакт участника внешнеэкономической деятельности с должностным лицом таможенного органа;
- специальные упрощенные процедуры таможенного оформления - стимулируют субъектов

внешнеторговой деятельности к законопослушному поведению, предоставляя им взамен ряд льгот;

- свобода выбора таможенного режима - дает возможность лицу самостоятельно избрать нужный таможенный режим или изменить впоследствии его на другой;

- свобода выбора места таможенного оформления - предоставляет в большинстве случаев лицу право произвести "таможенную очистку" перемещаемого товара в любом таможенном органе на территории Российской Федерации;

- свобода выбора плательщика таможенных платежей - уполномочивает любое лицо уплатить таможенные платежи;

- система управления рисками - позволяет осуществлять таможенный контроль, основываясь на эффективном использовании ресурсов таможенных органов;

- борьба с оборотом контрафактных товаров - защищает интересы обладателей исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, на товарные знаки, знаки обслуживания и обладателя права пользования наименованием места происхождения товара¹⁰;

- информирование и консультирование - гарантирует предоставление сведений заинтересо-

ванному лицу в кратчайшие сроки и на безвозмездной основе.

С целью оптимизации соотношения частных и публичных интересов, в рамках совершенствования таможенных технологий в настоящее время Федеральной таможенной службой РФ проводится эксперимент по внедрению новой схемы пропуска товаров через таможенную границу по принципу "одного окна". Принципиальная новизна этой схемы состоит в том, что вводится предварительное информирование, а непосредственно на пункте пропуска находятся две контролирующие службы: пограничная и таможенная. При этом происходит одна остановка, а декларирование товаров осуществляется в электронном режиме, без личного контакта контролирующей и контролируемой сторон. Работа данной схемы предполагает скорейшее создание Единой базы данных всех органов и служб, работающих как в зоне пограничного и таможенного контроля, так и рядом с пунктами пропусков (санитарных, ветеринарных и пр.).

Таким образом, публично-правовые начала таможенного законодательства не должны идти вразрез с частными интересами, в связи с чем целесообразно их учитывать, обобщать, анализировать, а также использовать мнение субъектов внешнеэкономической деятельности в процессе совершенствования правовых основ таможенного дела.

Поступила в редакцию 06.05.2009 г.

¹⁰ 27 июня 2008 г. на сессии Всемирной таможенной организации в Брюсселе по итогам конкурса национальных таможенных администраций по борьбе с контрафактной продукцией российская таможенная служба признана лучшей среди 174 государств.

ДВА ПОДХОДА К ОСМЫСЛЕНИЮ ИСТОРИИ ПРАВА В ДИСКУРСЕ ПРОСВЕЩЕНИЯ: Ш.-Л. МОНТЕСКЬЕ И Ж.-Ж. РУССО

© 2009 В.А. Токарев
кандидат юридических наук
Самарский государственный университет

Анализируются подходы к осмыслению истории права, обозначенные в политико-правовых концепциях ведущих французских просветителей Ш.-Л. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо. Делается вывод о значении каждой из них для юридической науки и о ее взаимосвязи с историей и социологией, что представляет актуальность в свете современных попыток определения сущности, структуры и значения права как социального феномена.

В истории политико-правовой мысли эпоха Просвещения занимает особое место, что объясняется, по меньшей мере, двумя обстоятельствами. Во-первых, предметом теоретических изысканий просветителей оказалась не утратившая по настоящее время своей актуальности проблема легитимации государственной власти и создаваемых и (или) санкционируемых ею норм позитивного права, поверхностному наблюдателю кажущихся результатом далеко не всегда удачных попыток законодателя упорядочить с помощью юридического инструментария комплекс разнообразных общественных отношений.

Во-вторых, данные размышления, носившие первоначально чисто научный характер, уже на закате XVIII столетия были перенесены на почву практики и приняты во внимание при разработке первых конституций (США 1787 г., Польши и Франции 1791 г.) и кодифицированных правовых актов (Прусского Земского Уложения 1794 г., Французского Гражданского кодекса 1804 г., Австрийского Уложения 1811 г.)¹. Иными словами, идеи просветителей, прежде всего Ш.-Л. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо, стали интеллектуальным мостом между эпохой “старого порядка” и нарождавшейся в ходе революций новой общественно-экономической формацией - периодом буржуазного права и государства. Очевидно, что, вскрывая недостатки уходящей эпохи и предлагая проекты обустройства справедливого и разумного общества, философы XVIII в. не могли не обратиться к истории правовых институтов, адекватное осмысление которой предполагалось в качестве обязательного условия формирования их концепций.

Когда в 1748 г. в свет вышел первый том трактата Ш.-Л. Монтескье “О Духе законов”, он сразу же вызвал множество нареканий в адрес своего автора. Как клерикалы, так и просветители обвиняли его в сочувственном отношении к климатической теории, объяснявшей разнообразие законов и нравов исключительно влиянием климата на человека и носившей ярко выраженный фаталистический характер. Кроме того, по замечанию русского социолога и историка права М.М. Ковалевского, “автора одновременно упрекали в двух противоречивых пристрастиях: к пантеизму Спинозы и атеизму Гоббса, и все это ввиду того, что Монтескье позволил себе сказать: «Мысль о Творце мира и связи людей с Ним, хотя и вправе считаться важнейшим из естественных законов, отнюдь не может быть признана первым по времени»². Наконец, читатели отказывали обширному трактату в оригинальности и новизне содержащихся в нем выводов, ссылаясь на уже изданные к тому времени работы Гравина, Сиднея, Локка и Вико.

Между тем, на наш взгляд, “Дух законов” знаменовал собой некий поворотный пункт, где западная политическая и правовая мысль на время остановилась для того, чтобы подвергнуть беспристрастному анализу весь пройденный до этого момента путь и, оправдав его перед судом разума, с уверенностью пойти вперед. На определенном этапе ее эволюции было необходимо выявить разумные основания юридических институтов, доказав на примере тех фактов, которые свидетельствовали об обратном (например, положения феодального права), что такие основания в принципе существуют. После подобной ин-

¹ См. подробнее: *Графский В.Г.* Всеобщая история права и государства. М., 2005. С. 455-458; *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 62-66.

² *Ковалевский М.М.* Дух законов // О свободе: Антология мировой либеральной мысли (I половина XX века). М., 2000. С. 420.

теллектуальной операции законотворческая деятельность человека - ограниченного, подвластного влиянию страстей и часто заблуждающегося существа, как признавал сам Монтескье, - предстала бы в совершенно ином свете. Эта деятельность оказалась бы оправданной как за свое прошлое, так и на будущее, с которым она после выхода в свет “Духа законов” стала прочно ассоциироваться, так как теперь от законодателя ожидали скорейшего освобождения человека через посредство законов, обнаруживая в этом их историческое предназначение. С поставленной задачей Монтескье справился блестяще, о чем свидетельствует его трактат, не оставляющий почти никаких сомнений в том, что “бесконечное разнообразие законов и нравов не вызвано лишь произволом человеческой фантазии”³. Автор “Духа законов” достиг своих целей благодаря предварительному установлению “общих начал”, которым подчиняются частные случаи. Прямым следствием обнаруженных принципов выступала, по мысли философа права, позитивная история социальных институтов. Обладая имманентным ей смыслом, она, как надеялся Монтескье, благополучно проходила тщательную проверку на соответствие требованиям разума так, что ее легитимность отныне уже не подлежала сомнению.

Тем не менее, окончательной уверенности в этом у политико-правовой мысли Просвещения не было. Она настойчиво требовала новых проверок, сомневаясь в объективном характере предыдущих. Поэтому всего через два года после выхода в свет трактата Монтескье Дижонская академия объявила конкурс на тему, которую, по идее, можно было бы считать к тому времени благополучно закрытой - “Способствовало ли возрождение наук и искусств улучшению нравов?” И в конкурсном сочинении Ж.-Ж. Руссо, удостоенном премии, наметились первые по-настоящему серьезные методологические возражения, касавшиеся грандиозного замысла Монтескье и развитые позже Женецем в “Общественном договоре”. Те самые “общие начала”, ставшие отправной точкой для размышлений автора “Духа законов”, представлялись Руссо второстепенными, так как подлинными рациональными основания появления нормативных правовых актов следовало искать, по его мнению, в другой плоскости. Стремясь обнаружить эти основания в нормах позитивного права отдельных стран, Монтес-

³ Монтескье Ш.-Л. О Духе законов. М., 1999. С. 7.

кье, как полагал женецкий философ, потерял из виду само понятие закона. Определяя его в книге I своего трактата через апелляцию к разуму, конституирующему отношения между различными субъектами, он словно скользил по поверхности, и то, что в итоге выдавалось им за некое “общее начало”, в действительности, согласно Руссо, не являлось онтологическим основанием права.

Несомненно, установленная Монтескье в каждом конкретном случае причина возникновения правовой нормы представляла собой солидное историческое и социологическое объяснение ее появления здесь, сейчас и именно в такой форме. С этих позиций норма позитивного права не могла быть признана “фантазией” или “заблуждением человеческого ума”⁴. Таковой ее считали лишь потому, что юристы и философы не располагали достаточными знаниями о контексте, в котором она исторически возникла и развивалась. Разумеется, что объяснение просветителя не предполагало а priori безупречного характера всех правовых норм, но оно стимулировало дальнейшие исторические и социологические исследования юридической материи⁵. Для Монтескье принципиально важным оставался вопрос о том, насколько грамотно законодателю удавалось соотносить вводимые им правила с влиянием на индивида и общество разнообразных физических и моральных факторов. Чтобы ответить на него, правоведу следовало встать на твердую почву истории, предоставлявшей в его распоряжение необходимые факты, и сохранять в поле зрения “паутину” социальных отношений, как образно заметил Монтескье в одном черновике.

Подобно предшественнику, Руссо также предостерегал читателей от высокомерного взгляда на правовые и политические институты, которые считались тогда возведенными “на кучах зыбучего песка”⁶. Следуя мысли Монтескье, он советовал внимательнее присмотреться к ним, чтобы, “убрав пыль и песок, окружающие здание”, увидеть “незыблемое основание”. Этот совет отсылал к ключевому символу политико-правовой мысли Просвещения - образу Законодателя-строителя миропорядка. Как заметит спустя два века немецкий юрист К. Шмитт, “один архитек-

⁴ Монтескье Ш.-Л. Указ. соч. С. 7.

⁵ См. подробнее: Гурвич Г.Д. Философия и социология права: Избр. соч. СПб., 2004. С. 619-622.

⁶ Руссо Ж.-Ж. Об Общественном договоре: Трактаты. М., 2000. С. 44.

тор должен выстроить дом и город; лучшие конституции - произведения одного единственного умного законодателя; наконец, единственный Бог правит миром"⁷. Заимствованный из философии Декарта и перенесенный в юриспруденцию образ гениального законодателя, находящегося над временем и пространством, был уместным накануне эпохи правовых реформ и возникал не только на страницах "Духа законов", но и в "Общественном договоре" Руссо, и в "Замечаниях на "Наказ" Екатерины II" Дидро.

Впрочем, при некотором сходстве методологических установок обоих просветителей, Руссо прекрасно осознавал, какая непреодолимая пропасть их разделяла. Признавая, что из его современников только Монтескье смог бы предложить систематическое учение о политическом праве, он предпочитал говорить об этом в сослагательном наклонении. По его мнению, в намерения автора "Духа законов" не входил анализ *основ* политического права, так как он ограничился изучением позитивных институтов. На взгляд Руссо, это была "совершенно отличная область познания"⁸. Остановимся подробнее на этой любопытной оценке.

Конечно, трактат Монтескье был предельно насыщен фактами. Против этого не возражал сам его автор, признавая в предисловии, что отказался от многих подробностей, просто перегружавших текст. Но менее всего можно предполагать, что эти факты приведены им исключительно ради них самих. Напротив, во многих уникальных эпизодах истории государства и права внимательный исследователь способен увидеть поражающие воображение силу и гибкость разума, соотносящегося с более или менее интенсивным влиянием на человеческую природу физических и моральных факторов. Именно на примерах проясняется тотальный характер вводимого философом понятия "духа законов", проявляющего свою силу в социальной истории.

Признавая человека ограниченным существом, склонным заблуждаться и действовать по собственным побуждениям, Монтескье обращает внимание на свойственное людям непостоянство в соблюдении как первоначальных, так и установленных ими самими законов. В то же время он четко понимает всю важность этих зако-

нов, через посредство которых человек, как разумное существо, способен исполнить свое предназначение, становясь свободным творцом собственной судьбы. В истории права, предоставляющей в наше распоряжение многочисленные факты, настоятельно требующие от нас их беспристрастного анализа, человеческий разум находит свое оправдание.

Однако фактами, ценность которых Монтескье не ставит под сомнение, Руссо пренебрегает с удивительной легкостью. Предполагая в очередном конкурсном сочинении обратиться к исследованию подлинной природы человека, он начинает с того, что решительно отбрасывает их все, как "не имеющие никакого касательства к данному вопросу"⁹. Руссо советует своим читателям принимать результаты его исследования не за исторические истины, а лишь за гипотетические рассуждения, скорее освещающие природу вещей, чем устанавливающие их действительное происхождение. Но это не означает, что сам процесс развития человеческих способностей и разума как таковой оказывается вне его поля зрения. Идеи становления и развития вовсе не чужды ему, и Руссо, подобно Монтескье, планирует успешно применить их к правовой сфере. Вопрос заключается лишь в том, какова природа этого развития: "О чем же именно идет речь в этом Рассуждении? О том, чтобы указать в поступательном развитии вещей тот момент, когда право пришло на смену насилию, и природа, следовательно, была подчинена Закону"¹⁰.

Перед нами уже не чисто историческое развитие, понимаемое в прямом смысле слова и подробно рассмотренное в свое время Монтескье. Характер исследования Руссо иной: "Пусть же мои читатели не думают, что я осмеливаюсь льстить себя надеждою, будто я увидел то, что увидеть мне кажется столь трудным"¹¹. Он признает, что высказанные в этом сочинении соображения имеют целью не столько разрешить вопрос о происхождении неравенства, сколько придать ему ясность и привести в надлежащий вид. Руссо замечает, что другие исследователи пойдут дальше по намеченному им пути, хотя им не так просто будет дойти до конца. Основная трудность заключается в отделении в человеке Нового времени "естественного" начала от "искус-

⁷ Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 72.

⁸ Руссо Ж.-Ж. Избранные сочинения: В 3 т. Т. 1. М., 1961. С. 682.

⁹ Руссо Ж.-Ж. Об Общественном договоре. С. 46.

¹⁰ Там же. С. 45.

¹¹ Там же. С. 41.

ственного”. Причем она сопряжена с еще одной методологической проблемой - исследователю природы человека придется составить себе представление о том состоянии, “которое уже более не существует”¹².

Если бы Руссо ограничился этим замечанием, то все его дальнейшие рассуждения следовало бы перенести в поле истории, оперируя имеющимися в распоряжении антропологии века Просвещения позитивными данными о первобытной эпохе. Тогда ответ на вопрос академии выстраивался бы в историческом ключе и акцент смещался бы на слово “происхождение”, понимаемое как некий исторический факт, который нужно осмыслить и объяснить. Рассуждения Руссо напоминали бы предпринятые Монтескье попытки установить рациональные причины возникновения вассальных отношений или появления социального закона.

Руссо не пошел по данному пути, недвусмысленно подчеркнув, что так называемое “естественное” состояние не только уже больше не существует, но, вполне возможно, его никогда не было в реальности и, более того, маловероятно, что оно появится. Это состояние оказывается вне контекста истории и в то же время оно не абсолютно чуждо ему. Впрочем, мысль просветителя здесь не обрывается, остается финальный аккорд: “...И о котором (о “естественном” состоянии. - В.Т.) нужно все же иметь правильное представление, чтобы как следует судить о нынешнем нашем состоянии”¹³. Следовательно, ясное понимание природы никогда не существовавшего в социальной истории “естественного” состояния необходимо для оценки институтов, реальность которых не подлежит сомнению. Так на них смотрит, к примеру, Эмиль из одноименного педагогического трактата Руссо, еще не успевший связать себя общественными узами. “Естественное” состояние было для него надежным мериллом оценки норм позитивного права на предмет их соответствия требованиям человеческой природы - счастья и свободы индивида. Отсюда вполне понятно его нежелание связывать себя “паутиной” социальных отношений, смысла в которых он на самом деле не видит.

К сожалению, по мысли Руссо, данный смысл, в отличие от “разумных оснований”, т.е. истинных причин возникновения конкретного со-

циального института, теряется среди множества исторических примеров, приводимых в “Духе законов” и подобных ему произведениях. Замечая, что человек способен с легкостью забывать Создателя, самого себя и своих ближних, Монтескье обращает внимание на то, как Бог, философы и законодатели напоминают ему о его обязанностях, прибегая к социальным нормам и вновь восстанавливая разорванные им связи. Просветитель подробно объясняет механизм восстановления “паутины” отношений, тогда как вопрос о том, *зачем* вообще восстанавливать эти связи, остается открытым. Для ответа на него требуется вернуться к истокам и обнаружить в них фундамент, на котором возводится здание социальных институтов и возникает история права, что и пытается осуществить Руссо.

“Истории” в том смысле, в каком он понимает ее, не существовало, но без знания ее основных этапов известная нам история не способна раскрыть глубинные основы права, оставаясь перечнем дат и событий, за которыми теряется природа человека. Весь ход этой иной, подлинной истории права можно выразить в одной фразе, как это делает сам Руссо в “Рассуждении о происхождении неравенства”. Основную цель своего сочинения он видит в том, чтобы обнаружить в поступательном развитии вещей тот момент, когда право приходит на смену насилию, и природа подчиняется закону. Руссо замечает, что из сочетания, создаваемого умом из естественного стремления человека к самосохранению и сострадания ближним, вытекают принципы “естественного” права, “которые разум затем вынужден вновь возводить на иные основания, когда, в результате последовательных успехов в своем развитии, он, в конце концов, подавляет природу”¹⁴.

Таким образом, в центре внимания Руссо оказывается другая история, отличная от той, последовательно разворачивающейся из “общих принципов” цепи событий, с которой Монтескье работал на протяжении двадцати лет. Общее у них лишь то, что объясняющие характер истории позитивного права принципы скрыты непосредственно в ее генезисе, а точнее, в моральной природе человека, в его “естественном” праве, до понимания сущности которых удастся дойти Руссо, но не Монтескье. Последний посвящает “естественным” законам отдельную главу книги I “Духа законов”, в которой пытается установить

¹² Руссо Ж.-Ж. Об Общественном договоре. С. 41.

¹³ Там же.

¹⁴ Руссо Ж.-Ж. Об Общественном договоре. С. 43.

их не на основе фактов, что было бы характерно для него, а чисто логическим путем, полемизируя здесь с Гоббсом. Он замечает, что социальным нормам предшествуют “естественные” законы, вытекающие “единственно из устройства нашего существа”¹⁵, которое сохраняется, несмотря на сменяющиеся друг друга эпохи, - надо только суметь разглядеть его за привнесенными ими наслоениями. С этой целью философ обращается к гипотезе “естественного” состояния, не вписывая его, тем не менее, в поток исторического развития как первый этап в хронологическом смысле слова. Напротив, в любой наугад выбранной им точке такого развития он желает обнаружить сосуществование двух состояний - “фундамента” и “здания”, “естественного” и “искусственного”, вместе составляющих природу человека и созданных им институтов. Законы природы предшествуют позитивному праву не в порядке их появления во времени, а с точки зрения легитимации с их помощью норм, поскольку много авторитета в вопросах установленного людьми права, кроме самой природы человека, не существует.

Данным выводом Монтескье открывает дорогу для рассуждений Руссо, но сам остается на уровне анализа позитивных фактов. Его понимание истории не позволяет ему схватить суть моральной природы человека, на что обратил внимание Руссо: “...История показывает гораздо более поступки, чем людей, потому что она захватывает их в известные, избранные моменты”¹⁶. По его мнению, в историческом исследовании человек предстает в “праздничном наряде”, и перед читателем возникает образ человека, “принарядившегося напоказ”. Иными словами, индивид, по мнению Женевца, рассматривается в исторических трактатах вне самого себя, за пре-

делами своей моральной природы, которая, как уверяют авторы, остается в центре их внимания. Предполагая дедуцировать из нее истинные основания права, они подменяют предмет своего исследования. В результате на первый план выходит не “фундамент”, а возведенное на нем “здание” права, и споры ведутся уже не о верности “общих оснований”, но только о частных случаях их проявления, все больше увязая в многочисленных деталях. На этом основывается критика “Духа законов” и собственная концепция Руссо, полагавшего, что в осмыслении сущности права должны быть максимально использованы все возможности конструкта “естественного” состояния, которое необходимо рассматривать не как исторический факт, но как модель фундаментальной основы моральной природы субъекта права, сохраняющей себя в процессе общественного развития, когда он оказывается “связанным” социальными узами и нормами позитивного права. К пониманию всей сложности этой задачи Монтескье, как следует из его черновых записей, подойдет, только когда работа над основной частью его трактата уже будет завершена¹⁷.

Рассмотренные нами два подхода к интерпретации правовой истории были переосмыслены в XIX - XX вв. теоретиками права и разделили их на позитивистов и метафизиков. Отсюда - не прекращающиеся по настоящее время споры о структуре общей теории права, включающей такие элементы, как догматика, философия и социология права. Между тем в пылу споров за их рамками оказывается тот, ради кого и в то же время кем они, по сути, и иницируются, - субъект права¹⁸. На реальную опасность его утраты в наших размышлениях о социальных нормах указывали в свое время выдающиеся мыслители эпохи Просвещения - Ш.-Л. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо.

Поступила в редакцию 07.05.2009 г.

¹⁵ Монтескье Ш.-Л. О Духе законов. М., 1999. С. 13.

¹⁶ Руссо Ж.-Ж. Педагогические сочинения: В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 245.

¹⁷ См.: Ehrard J. La “chaîne” de *L'Esprit des lois* // Ehrard J. *L'Esprit des mots*. Montesquieu en lui-même et parmi les siens. Genève, 1998. P. 179-193.

¹⁸ Оригинальный взгляд на традиционную философско-правовую тематику в связи с указанной проблемой предлагает сегодня, в частности, В.П. Малахов. См. подробнее: Малахов В.П. Философия права. М., 2007.

ANNOTATIONS TO THE ARTICLES

Law and Economics Issues. 2009. № 6

FINANCIAL AND ECONOMIC AUTONOMY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL CONTENT, STRUCTURE AND LEGAL LIMITS

© 2009 A. Dzhagaryan, N. Dzhagaryan

This article analyzes the constitutional aspects of financial and economic autonomy of local self-government in the Russian Federation. The authors assume that the financial and economic autonomy of local self-government is its principle and right, and its content represent the powers of municipal authorities in the fiscal and industrial-economic spheres. Consequently, the limits of autonomy are established by law and must be balanced with the need to ensure integrity of economic space of the state. The article also highlights the basic constitutional elements (requirements) of financial and economic autonomy of the local self-government.

THE ORGANIZATION OF INTRACOMMAND INTERACTION AS COORDINATION LEGAL TECHNOLOGY

© 2009 A. Maksurov

Questions of efficiency of intracommand activity, planning of activity of a command, types of joint activity, organizational culture are considered.

THE DEFINITION AND CONTENT OF STATE'S LEGAL PERSONALITY

© 2009 M. Arzumanyan

In this work the author researches questions concerning legal personality of the state under the Russian legislation, analyses the theoretical and practical questions concerning participation of the Russian Federation and municipal units in civil legal relationships and a place of this subjects of the of the right among other participants of this legal relationships.

PROBLEMS OF REALIZATION OF FUNCTION OF THE CONSTITUTIONAL CONTROL OVER THE SOVIET PERIOD

© 2009 E. Zherebtsova

Problems and features of realization of a right protection and protection of the Constitution during the Soviet period by the maximum judicial bodies, and also specialized kvazi judicial body are considered.

**LEGAL REGULATION OF ABSENTEEISM IN RUSSIAN LABOUR LAW:
FORMATION, DEVELOPMENT, UP-TO-DATENESS**

© 2009 N. Litvinenko

Article is devoted to the actual problem of legal regulation of absenteeism in Russian law. Author analyses beginnings of rules, recording conception and term of absenteeism and liability for commission of such a misdemeanour in factory legislation of Russian Empire, their development in soviet law and nowadays legal regulation.

**SOME PROBLEMS OF THE HISTORY OF THE LAWFUL REGULATION
OF SALOON COLLECTIONS IN THE RUSSIAN EMPIRE**

© 2009 V. Volkova

Article is devoted some problems of history of legal regulation of drinkable gathering in the Russian empire. The role of legal regulation in откупной to system of drinkable gathering is considered. Various campaigns to definition of the maintenance of concept of legal regulation are thus investigated.

PUBLICLY-LEGAL BEGINNINGS OF THE CUSTOMS LEGISLATION

© 2009 G. Kolesnikov

In the customs legislation, despite of domination of public interests, should be considered and interests of private subjects. However for customs bodies of the major there is a fiscal function.

**TWO APPROACHES TO UNDERSTANDING OF HISTORY OF THE RIGHT
IN THE DISCOURSE OF EDUCATION: S.L. MONTESQUIEU AND G.G.RUSSO**

© 2009 V. Tokarev

In clause the approaches to understanding of history of right, revealed in political-legal concepts of leading French educators S.L. Montesquieu and G.G.Russo are analyzed. The conclusion about the value of each of them for jurisprudence and about its interrelation with history and sociology that represents a doubtless urgency in a view of modern attempts of definition of essence, structure and value of the right as a social phenomenon is done.

