

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

На правах рукописи

МАКОГОН Борис Валерьевич

**ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Тонков Евгений Евгеньевич

Белгород – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ	4
Глава I.	ДОКТРИНА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	25
§ 1.	Теоретико-методологические предпосылки процессуализации права	25
§ 2.	Ограничительный потенциал процессуальной нормы	44
§ 3.	Понятие и процессуальные виды правовых ограничений	64
§ 4.	Систематизация ограничительных ресурсов процессуального права для субъектов публичной власти	79
Глава II.	ЮРИДИЧЕСКАЯ ФОРМА ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ	100
§ 1.	Понятие и виды юридической процессуальной формы	100
§ 2.	Объект процессуально-ограничительных правоотношений	124
§ 3.	Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений	137
§ 4.	Содержание процессуально-ограничительных правоотношений	155
§ 5.	Процессуально-ограничительные производства	165
Глава III.	ЮРИДИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ	184
§ 1.	Правовая основа процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений	184
§ 2.	Правотворческая процессуально-ограничительная деятельность управомоченных субъектов	206
§ 3.	Правоприменительная процессуально-ограничительная деятельность	229
§ 4.	Контрольно-надзорная составляющая процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов	246
Глава IV.	УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	269
§ 1.	Юридическая ответственность как универсальный инструмент процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти	269

§ 2. Административно-регламентные способы процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти	282
§ 3. Аттестация как способ процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти	300
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	314
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	324

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом обстоятельств теоретико-методологического, процессуально-регулятивного и проблемно-практического свойства.

Во-первых, в теории права проблема процессуального регулирования в публичной сфере не получила однозначного разрешения и продолжает оставаться одной из наиболее сложных и дискуссионных. При этом все имеющиеся точки зрения условно могут быть сведены к двум научным позициям. В рамках первой обосновывается тезис о правовом самоограничении государства, в рамках второй доказывается возможность формирования и функционирования юридического механизма, способного оказать реальное сдерживающее, ограничительное воздействие на деятельность государственных органов и должностных лиц, ассоциируемых с феноменом «государство». Наиболее характерным для отечественной теоретико-правовой науки, является второй подход, в рамках которого обосновывается вывод о том, что меры ограничительного характера, применяемые в отношении государства, должны иметь формально-юридическое закрепление. Они могут быть реализованы наделенными соответствующей компетенцией органами, действующими в соответствии с требованиями, закрепленными в текущем законодательстве, в порядке предусмотренных процедур.

Решению названной теоретико-методологической проблемы будет способствовать обособление понятия «процессуально-ограничительное регулирование» из доктринальных положений процессуального права и применение его к сфере публичных отношений.

Во-вторых, для современных государств, в том числе и для России, характерно нормативное стремление ограничить возможности субъектов публичной власти, что обуславливает тенденцию процессуализации законодательства. Наряду с его кодификацией, появляются многочисленные правовые акты, определяющие порядок деятельности публичных структур, должностных лиц. Вместе с тем, до настоящего времени не сформирована система

реализации принимаемых процессуальных документов указанных субъектов. В России такое положение дел является следствием длительного периода в отечественной истории, когда власть монарха, а затем советской партийной номенклатуры не была ограничена ни конституцией, ни представительным органом власти, ни гражданским обществом. Право служило интересам государства, предоставляя ему неограниченную власть.

Возможность изменения сложившейся ситуации связывается с современными трансформациями в контексте известных аксиологических предпочтений. По словам Президента Российской Федерации, «ключевыми для новой модели госуправления должны стать следующие принципы:

- ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы;
- повсеместное внедрение новых форм и методов контроля...;
- адекватная мотивация государственных и муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата.

При этом должна быть кардинально повышена персональная ответственность, вплоть до временной дисквалификации... Если человек выбрал госслужбу, он должен быть готов к ограничениям, к общественному контролю, к выполнению специальных требований, как это принято практически во всех странах мира»¹.

При этом многие аспекты проблемы процессуального ограничения деятельности субъектов публичной власти, по-прежнему, остаются неразработанными. Так, ряд норм российского права, закрепляющих обязанности, запреты и иные ограничения для чиновников, не обеспечены санкциями, что делает их декларативными, не позволяет выполнять предназначение. Более того, отсутствует именно система процессуальных правовых ограничений

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. – 2012, 13 декабря.

представителей публичной власти в совокупности с их юридической ответственностью.

С учетом изложенного, целесообразно группу норм, направленных на установление процессуальных ограничений в сфере публичной власти, определить как процессуально-ограничительную и развивать ее адресно, применительно к различным властным субъектам.

В-третьих, деятельность публичных субъектов показывает, что отраслевые процессуальные нормы в своей совокупности не способствуют разрешению значимых вопросов в сфере процессуального регулирования.

Кроме этого, как свидетельствует практика, публичные властные субъекты продолжают нарушать права человека с превышением пределов своих полномочий. Этот факт ежегодно подтверждается в рубриках докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. К примеру, в общей части доклада за 2018 г.¹, в таких разделах, как, «Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство»², «Права человека в местах принудительного содержания»³ и др.

Таким образом, представленные аргументы актуализируют задачу оптимизации деятельности субъектов публичной власти путем процессуального определения ее границ. Процессуально-правовое регулирование в публичной сфере с учетом особенностей статуса властных структур послужит важным критерием оценки функционирования всего государства и его политической системы; даст возможность выявить направления необходимых преобразований в их деятельности.

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2018 г. // Российская газета. – 2011, 11 июня 2019 г.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 3 марта 2011 г. за 2010 г. // Российская газета. – 2011, 13 мая; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 20 февраля 2012 г. за 2011 г. // Российская газета. – 2012, 6 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19 февраля 2013 г. за 2012 г. // Российская газета. – 2013, 29 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 21 февраля 2014 г. за 2013 г. // Российская газета. – 2014, 9 апреля; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24 марта 2016 г. за 2015 г. // Российская газета. – 2016, 24 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 апреля 2018 г. за 2017 г. // Российская газета. – 2018, 17 апреля.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. // Российская газета. – 2010, 28 мая.

Решение проблемы процессуально-ограничительного регулирования в сфере публичной власти имеет значимость для развития правовой доктрины, правового регулирования и совершенствования функционирования властных органов и должностных лиц посредством определения адресованных им процессуальных границ.

Степень научной разработанности темы. Исследуемая проблема носит комплексный, многоаспектный характер, касается вопросов теории процессуального права, природы и дефинирования процессуальных ограничений, структуры юридической процессуальной формы и соответствующих правоотношений, механизма процессуального регулирования общественных отношений в публичной сфере, процессуально-ограничительных механизмов и др. В связи с этим обосновано привлечение знаний из различных отраслей юриспруденции, а также политической, социологической, философской и других наук.

Анализ юридической литературы показал, что проблемы процессуальных норм и отношений, а также юридических форм их реализации исследовались такими учеными, как М. И. Байтин, П. П. Баранов, Ю. Б. Батурина, Г. А. Борисов, Н. В. Витрук, И. А. Галаган, В. М. Горшенев, С. А. Егоров, А. Н. Карнилов, В. Н. Карташов, В. В. Копейчиков, В. Г. Крупин, Е. Г. Лукьянова, В. О. Лучин, Ю. В. Марченко, С. В. Масалытина, С. Н. Олейников, В. С. Основин, В. Н. Протасов, Ю. С. Решетов, В. А. Рязановский, И. С. Самощенко, С. К. Струнков, В. М. Сырых, Ф. Н. Фаткуллин, Р. О. Халфина, Ю. В. Чуфаровский, М. Л. Якуб.

Вопросы правотворческого процесса разрабатывали Ю. Г. Арзамасов, В. М. Баранов, С. А. Боголюбов, Ж. П. Борсова, Р. Ф. Васильев, С. Л. Зивс, Г. И. Муромцев, О. А. Гаврилов, З. М. Кардашенко, Н. П. Колдаев, А. С. Пиголкин, П. Т. Полежай, Н. Я. Соколов, А. А. Ушаков, А. Г. Хабибуллин, А. Ф. Черданцев Л. С. Явич и др.

Важное значение в достижении цели диссертационного исследования имеют работы, посвященные правоприменительному процессу, таких уче-

ных, как Г. В. Атаманчук, И. Н. Барциц, Д. Н. Бахрах, О. В. Белянская, А. В. Василенко, Н. А. Волков, Н. Н. Вопленко, И. И. Евтихийев, В. Г. Игнатов, Ю. М. Козлов, А. А. Кокошин, М. К. Маликов, Г. В. Мальцев, И. М. Машаров, А. В. Мицкевич, Д. М. Овсянко, С. В. Поленина, Ю. М. Прусаков, А. И. Радченко, В. В. Сорокин, Ю. Н. Стариков, Ю. А. Тихомиров, Т. М. Шамба, П. В. Шематов, Ц. А. Ямпольская и др.

Правоохранительная форма деятельности субъектов публичной власти выступала объектом исследования В. А. Баженова, В. П. Божьева, А. Г. Братко, Э. П. Григониса, А. Н. Гайнетдинов, К. Ф. Гуценко, И. Б. Киричука, М. Л. Ковалева, В. М. Лазарева, В. И. Попова, Е. А. Пушкарева, Н. М. Рудакова, Е. Е. Тонкова, Б. Н. Топорнина, В. В. Черникова, А. П. Шергина и др.

Процедурно-процессуальные формы осуществления государственного контроля (надзора) исследовались В. П. Беляевым, В. В. Бурцевым, И. С. Викторовым, А. Ю. Винокуровым, В. М. Горшеневым, А. П. Гуляевым, С. А. Денисовым, Ю. А. Дмитриевым, Н. П. Ефимовой, Н. А. Золотаревым, А. В. Калмыковой, С. А. Коршуновым, Е. А. Кочериным, В. В. Куликовым, А. Е. Луневым, Е. А. Маштаковой, Р. Е. Мешалкиной, С. Н. Назаровым, Д. В. Пожарским, Г. Ф. Ручкиной, А. И. Рябко, М. С. Студеникиной, А. М. Тарасовым, А. С. Титовым, А. Н. Харитоновым, В. Е. Чиркиным, М. С. Шалумовым, И. Б. Шаховым, Е. В. Шориной, А. А. Ялбулгановым и др.

К категории «правовые ограничения» обращались как на общетеоретическом уровне (А. И. Бобылев, А. Г. Братко, В. М. Ведяхин, Ю. В. Кудрявцев, В. В. Лазарев, А. В. Малько, Б. И. Минц, П. М. Рабинович, Н. Н. Рыбушкин, В. В. Трофимов и др.), так и в рамках отраслей и подотраслей российского права (И. Л. Бачило, А. А. Белкин, В. В. Гребенников, А. В. Зиновьев, С. А. Иванов, В. А. Карташкин, В. М. Манохин, А. В. Оболонский, И. Н. Сенякин, Л. А. Чиканова, Б. С. Эбзеев и др.).

Научное направление разработки проблемы ограничения государственной власти в рамках исторической периодизации можно разделить на

три периода с характерными представлениями о механизмах сдерживания трансгрессивной природы публичной власти. Рассмотрение на первом этапе связано с анализом общих вопросов оптимизации формы организации социума. В ранней античности Пифагор, Демокрит и Гераклит разрабатывали различные аспекты ограничения, сдерживания публичной политической власти; проблема оптимальной политической организации, сдерживающей власть в ее устремлениях, затрагивалась Протагором, Сократом, Платоном, Аристотелем, Полибием, Цицероном, Эпикуром и др.

Второму этапу характерна рецепция наиболее функциональных и приемлемых для буржуазных экономических отношений античных идей. Абстрактные модели правовых механизмов ограничения публичной власти обосновывались и предлагались Дж. Локком, Ш.-Л. Монтескье, Б. Констаном, А. Сиднеем, Г. Блэкстоном, Д. Юмом и др.

Третий этап непосредственно связан с разработкой в рамках западной конституционной доктрины проблемы правового сдерживания государственно-властных устремлений (В. Бейджгот, П. Бромхед, А. Дайси, В. Вильсон, М. Вебер, Т. Хартли и др.).

В ходе исследования использовались разработки таких дореволюционных отечественных ученых, как А. С. Алексеев, М. М. Ковалевский, Ф. Ф. Кокошкин, Н. М. Коркунов, П. И. Новгородцев, Н. И. Палиенко, В. С. Соловьев, М. М. Сперанский, Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершеневич и др.

Особое значение для данного исследования имеют работы специалистов в области философии, истории, политологии, социологии, этики (В. Г. Атаманчук, А. А. Гусейнов, Б. Г. Капустин, И. Ю. Козлихин, В. В. Михайлов, А. С. Панарин, А. И. Соловьев, Е. Н. Тихонова, Н. И. Уткин и др.).

Разработка ряда вопросов относительно темы диссертации осуществлена с использованием трудов зарубежных ученых различных периодов развития юридической науки: Р. Алекси, И. Бентама, Ж. Бодена, Д. Валадеса, Г. В. Гегеля, Т. Гоббса, В. Гумбольдта, П. Друкера, Л. Дюги, Г. Еллинека, Г. Зиммеля, Р. Иеринга, И. Канта, Э. Лабулэ, К. Ладера, Дж. Локка,

Н. Макиавелли, Н. Неновски, Т. Парсонса, Ж.-Ж. Руссо, И. Сабо, А. Токвиля, Ф. Хайека, Г. Хардта, М. Шоу, Т. Эндикотта и др.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество научных изысканий, до настоящего времени системного исследования заявленная проблема в юриспруденции не получила. В последние годы появились работы, посвященные отдельным аспектам заявленной тематики. Так, в 2012 г. в диссертационной работе Т. В. Милушевой осуществлено теоретико-правовое исследование пределов и ограничений государственной власти.

Концепциям ограничения государственной власти посвящена кандидатская диссертация И.С. Филипповой. Фрагментарно данных вопросов в своих трудах касались А. М. Витченко, Л. И. Веленто, В. Т. Кабышев, Р. В. Косов, В. А. Сапун, А. Шайо.

Все изложенное предопределило как выбор темы настоящего исследования, так и необходимость общетеоретического поиска правовых моделей определения и развития процессуально-ограничительного регулирования публичных отношений.

Объектом диссертационного исследования выступил комплекс общественных отношений, складывающихся по поводу процессуально-ограничительного регулирования деятельности публичных органов.

Предмет диссертационного исследования – совокупность правовых норм, посредством которых осуществляется процессуально-ограничительное регулирование публичных правоотношений.

Цель диссертации – комплексное и системное исследование процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений и формулирование предложений по его оптимизации.

Достижение поставленной цели связано с решением следующих **задач**:

- рассмотрение теоретико-методологических предпосылок процессуализации права;
- выявление ограничительного потенциала процессуальной нормы;

- определение понятия и процессуальных видов юридических ограничений;
- систематизация ограничительных ресурсов процессуального права для субъектов публичной власти;
- раскрытие понятия и видового многообразия юридической процессуальной формы;
- характеристика субъектного состава процессуально-ограничительных правоотношений;
- исследование объекта процессуально-ограничительных правоотношений;
- рассмотрение содержания процессуально-ограничительных правоотношений;
- раскрытие понятия и видового многообразия процессуально-ограничительных производств;
- обособление правовой основы процессуально-ограничительного регулирования правоотношений;
- характеристика правотворческой процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов;
- исследование правоприменительной процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов;
- выявление контрольно-надзорной составляющей процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов;
- рассмотрение юридической ответственности как универсального инструмента процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти;
- исследование административно-регламентных способов процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти;
- анализ аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти.

Методологическая основа диссертации представлена современным инструментарием. Исследование проведено на основе диалектического, а также широкого применения общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия) и частнонаучных методов познания реальной действительности. Применение общенаучных методов позволило автору осмыслить развитие научных представлений о юридической процессуологии, выявить основные закономерности и тенденции ее развития, определить факторы, влияющие на содержание заявленного предмета, сформулировать дефиниции, касающиеся предмета и отвечающие требованиям современных условий модернизации в Российской Федерации. Использование общенаучных методов также помогло проследить генезис процессуального законодательства в части юридических ограничений деятельности субъектов публичной власти. Применение частнонаучных методов способствовало исследованию предмета в целях систематизации всего процессуально-правового массива относительно юридических ограничений в деятельности публичных органов власти.

Использование метода конкретного социально-правового исследования, а также историко-правового метода позволило отразить как российский, так и зарубежный опыт механизма процессуального регулирования общественных отношений.

В исследовании темы автор опирался также на метод структурно-функционального анализа, статистические, социологические и другие методы познания. Применялся лингвистический метод исследования, способствующий анализу изучаемого феномена.

С помощью формально-юридического метода на основе правил юридической техники и формальной логики детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал, а также обоснованы авторские представления о процессуально-ограничительном регулировании публичных правоотношений.

Использование таких специальных методов, как сравнительно-правовой, метод правового прогнозирования позволило целостно и всесто-

ронне осмыслить и раскрыть предмет диссертационного исследования, решить поставленные для достижения цели задачи.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных исследователей, специалистов в области теории государства и права, истории правовых учений, а также конституционного, административного, гражданского, арбитражно-процессуального, гражданско-процессуального и других отраслей права, авторами которых являются: С. А. Авакьян, Ю. Е. Аврутин, С. С. Алексеев, Л. И. Антонова, М. В. Баглай, А. А. Баев, Н. А. Богданова, Н. С. Бондарь, С. В. Бошно, А. В. Васильев, Н. А. Власенко, В. В. Гошуляк, Б. П. Елисеев, В. В. Еремян, И. А. Исаев, В. Б. Исаков, Т. В. Кашанина, Д. А. Керимов, А. Д. Керимов, Д. А. Ковачев, А. И. Ковлер, С. А. Комаров, Г. Н. Комкова, М. Н. Кузнецов, Б. П. Курашвили, И. В. Левакин, Ю. И. Лейбо, Е. А. Лукашева, В. О. Лучин, Г. И. Муромцев, М. В. Мархгейм, Т. Д. Матвеева, Н. И. Матузов, А. С. Мордовец, П. Е. Недбайло, С. И. Носов, А. А. Павлушина, А. С. Панарин, И. В. Панова, В. Д. Перевалов, И. В. Понкин, В. А. Прокошин, Т. Н. Радько, В. И. Рохлин, В. А. Сапун, З. А. Станкевич, Б. А. Страшун, Н. Н. Тарасов, Е. Е. Тонков, В. А. Туманов, И. А. Умнова, В. И. Фадеев, А. Г. Хабибулин, Т. Я. Хабриева, Н. И. Химичева, В. А. Четвернин, К. Ф. Шеремет, Ю. Л. Шульженко, А. И. Экимов, Л. М. Энтин, И. С. Яценко и другие ученые.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г.; федеральные конституционные законы РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»; арбитражный процессуальный, бюджетный, гражданский, гражданский процессуальный, налоговый, семейный, уголовно-исполнительный, уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации,

кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; федеральные законы РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке», от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах», от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 26 декабря 2008 г. №

294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся юридических пределов процессуальной деятельности субъектов публичной власти.

Проанализированы также международные правовые акты, в содержании которых содержатся соответствующие принципы и нормы.

Эмпирической базой исследования охвачены решения Конституционного Суда Российской Федерации и содержащиеся в них соответствующие правовые позиции; решения Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции, политико-правовые акты (послания Президента Российской Федерации), статистические данные, результаты социологических опросов. Весь процесс сбора, обработки и анализа статистической и социологической информации осуществлялся на основе соблюдения требований репрезентативности, предъявляемых к социальным исследованиям. В качестве информационной базы исследования использованы нормативные правовые акты Российской Федерации, СССР, ряда зарубежных стран.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная концепция процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений, раскрывающая его сущностные,

понятийные, структурные, содержательные, видовые характеристики и способствующая целостному восприятию такой деятельности;

– предложены направления совершенствования законодательства, регулирующего юридические пределы процессуальной деятельности субъектов публичной власти; систематизация компонентов правовой основы отечественного механизма процессуального регулирования общественных отношений; специфические принципы правотворческой процессуально-ограничительной деятельности;

– доказаны специальные признаки процессуальной нормы как регулятора процессуально-ограничительных отношений; необходимость определения содержания процессуально-ограничительных правоотношений через корреляцию прав и обязанностей субъектов публичной власти, обуславливающую их деятельность в рамках урегулированных процессуальными нормами производств на основе неотвратимости наступления юридической ответственности; универсальные детерминанты правотворческой процессуально-ограничительной деятельности; дополнительная разновидность процессуальных ограничений в нормативных правовых актах о порядке проведения аттестации сотрудников публичных государственных органов;

– введены в научный оборот авторские трактовки процессуальных норм, процессуального правового ограничения, юридической процессуальной формы, объекта процессуально-ограничительных отношений, процессуально-ограничительного производства, процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений, современной правотворческой процессуально-ограничительной деятельности, юридической ответственности как компонента процессуально-ограничительных отношений и административного регламента.

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны.

1. Выявленные автором специальные признаки процессуальной нормы как регулятора процессуально-ограничительных отношений, а также трактовка процессуальных норм.

Процессуальная норма как регулятор процессуально-ограничительных отношений, обладает наряду с общими специальными признаками, связанными с:

– адресатами-субъектами, которыми являются органы государственной и муниципальной власти, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие;

– производностью от норм материального права и одновременным влиянием на их реализацию;

– осуществлением в различных формах деятельности государства, характерных для определенного периода его развития;

– функциями, предназначенными для а) регулирования определенной совокупности общественных отношений, опосредованных нормами материального права и адресованных публичным властным субъектам различных уровней, б) охраны телеологически-репрезентативного круга общественных отношений.

Основываясь на названных специальных признаках, предложена трактовка процессуальных норм как установленных (санкционированных) и обеспеченных государством общеобязательных правил поведения, направленных в своем единстве на регулирование объективно обособленных репрезентативных отношений, возникающих при реализации различных форм государственной деятельности в соответствии с материально-обусловленной волей, а также с учетом социальных интересов населения.

2. Обоснованное диссертантом введение в научный оборот дефиниции процессуального правового ограничения в качестве направленного на достижение баланса интересов личности, общества и государства правового средства, формализованного в процессуальных нормах и выражающегося в определении пределов деятельности публичных властных субъектов.

При этом пределы деятельности публичных властных субъектов детерминированы собственным правовым статусом; недопустимостью наруше-

ния субъективных прав личности и деструктивного вмешательства в институты гражданского общества и саморегулируемые образования.

3. Доводы в пользу:

– формализации унифицированных теорией права подходов к определению понятий «запрет», «ограничение», «обязанность» в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– исключения дублирования ограничительных процессуальных норм из федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции»;

– систематизации в федеральных законах, регулирующих отдельные виды государственной службы, специальных статей или их частей, касающихся ограничений, запретов и обязанностей.

4. Сформулированное определение юридической процессуальной формы, как идеальной модели, консолидирующей правила поведения субъектов процессуально-ограничительных отношений в рамках нормативно и организационно структурированных процедур, стадий и действий, имеющих конкретно-определенную цель.

При этом уточнено, что «идеальность» в данном контексте интерпретируется как теоретический вариант соответствующих знаний, динамическое состояние которых поддерживается научной дискуссией об оптимизации юридической процессуальной формы и совершенствовании соответствующей прикладной сферы (принимаемые процессуальные нормы, порядок их реализации и т.д.).

5. Дефиниция объекта процессуально-ограничительных отношений.

В качестве объекта процессуально-ограничительных отношений предлагаем понимать ситуативный интегративный интерес управомоченных и обязанных субъектов властеотношений, которые опосредованы процессуальными нормами, фиксирующими пределы деятельности публичных властных структур.

6. Обоснованное диссертантом определение содержания процессуально-ограничительных правоотношений как корреляции прав и обязанностей субъек-

ектов публичной власти с неотвратимостью наступления юридической ответственности, в следствие нарушения пределов собственной деятельности, зафиксированных в процессуальных нормах.

7. Предложение о введении в научный оборот термина «процессуально-ограничительное производство» как комплексного понятия, детерминированного теоретическими разработками и отраслевыми процессуальными нормами.

Процессуально-ограничительное производство – это целесообразно сформированная, объединенная конкретной целью совокупность последовательных действий, реализуемых публичными властными субъектами в предусмотренном процессуальном порядке, направленных на достижение формализованного результата и обеспеченных реальностью наступления юридической ответственности

8. Систематизация компонентов правовой основы отечественного механизма процессуального регулирования общественных отношений. В их числе: конституционно-определяющие, конституционно-значимые, типично процессуально-кодифицированные, процессуально-конкретизирующие, универсально- и регионально-надпозитивные.

9. Дефиниция процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений. Это производный от ограничительной сущности процессуального права, опосредованный тенденцией его процессуализации вид юридического регулирования, направленный на эффективное установление пределов деятельности государственно-властных субъектов.

10. Авторская интерпретация современной правотворческой процессуально-ограничительной деятельности и ее универсальные детерминанты.

Современная правотворческая процессуально-ограничительная деятельность – это урегулированная правовыми нормами деятельность уполномоченных субъектов в рамках логично сменяющих друг друга стадий, направленная на создание, изменение или отмену общеобязательных правил поведения, адресованных носителям публичной власти и всегда детерминированных негативной юридической ответственностью.

Выявлены группы универсальных детерминант правотворческой процессуально-ограничительной деятельности. В их числе:

- доктринально-сформулированные (обоснование данной формы государственной деятельности в разработках теоретиков процессуального права);
- нормативно-определенные (закрепленность в нормативных правовых актах различных уровней, в том числе, конституционного);
- практико-ориентированные (необходимость корректировки ситуации с нарушениями в принятии нормативных правовых актов).

11. Специфические принципы правотворческой процессуально-ограничительной деятельности:

- принцип адаптивного заимствования правотворческого опыта публичных структур;
- принцип практической целесообразности;
- принцип процессуально-процедурной обеспеченности;
- принцип системной правотворческой гармонизации.

12. Трактую контроль (надзор) как наиболее показательную форму процессуально-ограничительной деятельности, автор диссертации обосновал, что в условиях процессуализации российского законодательства его следует дополнить такой ключевой содержательной характеристикой как распространение положительного опыта деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов. Поскольку привлечение к ответственности – это крайняя мера за наступившие негативные последствия, более продуктивным считаем предотвращение совершения правонарушений посредством внесения в отраслевые законодательные и подзаконные акты соответствующих изменений, касающихся процесса распространения, обмена и взаимодействия публичных властных структур по поводу необходимых сведений.

Повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности как разновидности процессуально-ограничительной деятельности в России, полагаем, будут способствовать:

- принятие федерального закона, посвященного непосредственно контрольной деятельности. В его рамочных положениях должны быть определены контроль и смежные с ним понятия, принципы их реализации и виды;

- оптимизация системы и структуры контролирующих органов посредством учреждения недостающих и совершенствования уже имеющихся, а также координация деятельности таковых;

- оптимизация деятельности органов прокуратуры в части сосредоточения их усилий именно в направлении осуществления надзорных полномочий;

- дальнейшая последовательная процессуализация функций и полномочий субъектов контрольно-надзорной деятельности в отраслевых законных и подзаконных нормативных правовых актах.

13. Уточненное понимание юридической ответственности как компонента процессуально-ограничительных отношений. Это, по мнению автора, обусловленные нормами материального и процессуального права отношения между личностью, обществом и государством, в рамках которых сознательно актуализируются взаимно предъявляемые требования на основе санкции правовой нормы, предполагающей неблагоприятные юридические последствия для социальных и публичных субъектов, допустивших правонарушение.

14. Предложенное авторское определение административного регламента как свода процессуально-ограничительных требований, адресованных представителям публично-властных органов. Под ним понимается принимаемый в установленном порядке органом исполнительной власти в целях оптимизации его функционала нормативный правовой акт, определяющий сроки, порядок, последовательность действий и принятия решений, процессуальные права, обязанности, запреты, ограничения и ответственность представителей конкретного властного органа, а также порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и иные процедурные вопросы.

В данных актах преобладают:

- процессуальные ограничения над правовыми запретами и обязанностями;

- процессуальные нормы, ограничивающие предоставление государственных услуг, над аналогичными нормами, ограничивающими выполнение государственных функций;

- содержательно-деятельностные процессуальные ограничения в административных регламентах предоставления государственных услуг;

- темпоральные процессуальные ограничения в административных регламентах выполнения государственных функций.

15. Предложения, направленные на совершенствование административно-регламентного способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти, связанные с закреплением в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» исчерпывающего перечня оснований для принятия административных регламентов, а также требований к принятию административных регламентов именно для публичных властных структур, реализующих контрольно-надзорную функцию.

16. Сущность аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти состоит в том, что:

- адресована субъектам публичной власти;

- формализована в положениях законодательного и подзаконного характера;

- предназначена для определения государственного служащего замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности;

- реализуется уполномоченными субъектами;

- детализирует деятельностный и хронологический аспекты для ее субъектов и участников;

- предусматривает промежуточные и итоговые подтверждающие документы;

– предусмотренные процедуры позволяют определять пределы деятельности субъектов публичной власти как непосредственно этими субъектами, так и представителями общественности.

17. Предложения по совершенствованию аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти:

– формализация каждым ведомством норм о порядке проведения аттестации и создании аттестационных комиссий в едином акте с одноименным названием «О порядке проведения аттестации...»;

– исключение в каждом ведомстве методических рекомендаций, дублирующих положения актов о проведении аттестационных мероприятий;

– принятие методических рекомендаций только в случае возникновения проблемных вопросов при проведении аттестации либо в случае временного отсутствия в определенном ведомстве самостоятельных актов об аттестации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие концептуально обоснованный вклад в расширение представлений о процессуальном правовом регулировании деятельности субъектов публичной власти;

– изложены доктринальные положения о процессуально-ограничительном регулировании публичных правоотношений в контексте и в дополнение теории процессуального права;

– раскрыта юридическая форма процессуально-ограничительных правоотношений;

– изучено развитие теории и практики процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений;

– проведена модернизация подхода к процессуально-ограничительному регулированию деятельности субъектов публичной власти посредством включения в него юридической инфраструктуры и универсального инструментария.

Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, правоприменительной практике государственных и муниципальных органов, их должностных лиц; при разработке и преподавании теории государства и права, а также при разработке сопряженных с темой учебных и учебно-методических пособий.

Степень достоверности проведенного комплексного исследования процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений, а также формулирование предложений по его оптимизации опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом правовых и иных актов, обобщением использованной научной литературы.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры теории и истории государства и права юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в научно-практических конференциях различных уровней.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 78 публикациях, 30 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах, 7 – в журналах, индексируемых в наукометрических базах Web of Science Core Collection и Scopus. Общий объем публикаций составил более 74 п.л.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования и отражает его логику. Она состоит из: введения, четырех глав, объединяющих шестнадцать параграфов, заключения, списка правовых источников и литературы.

Глава I. ДОКТРИНА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Теоретико-методологические предпосылки процессуализации права

Процессуальное право в объективном смысле является признанной отраслью знаний в юриспруденции. Однако таковая не лишена дискуссионных вопросов, а также направлений, нуждающихся в совершенствовании. Данный тезис касается и науки процессуального права.

Характерно, что по сравнению с иными правовыми регуляторами процессуальные нормы появляются на сравнительно поздних этапах развития общества и отражают степень цивилизованности государства.

Что касается зарождения и генезиса науки процессуального права в России, то, как, пишет Е.Г. Лукьянова, проблема процессуального права в юриспруденции отмечается различными этапами в становлении и развитии¹. Впервые упоминания, связанные с возникновением процессуального права как науки, имеются в дореволюционных исследованиях российских юристов. Они основывались на том, что отдельные виды процессов – уголовный, гражданский и канонический расценивались дополнением соответствующего материального права, производным от последнего².

До 80-х гг. XIX столетия процессуально-правовая наука развивалась в контексте господствующей материально-правовой теории права на иск³.

В рассматриваемый период уголовный процесс выделялся еще более зависимым характером в отличие от гражданского и воспринимался составной частью уголовного права (Вехтер). Следует заметить, что взаимосвязь уголовного права и процесса отождествлялась со связью, существующей между материей и формой одного организма. Именно поэтому уголовное

¹ Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003.

² См., например: Рязановский В.А. Единство процесса. – М., 1996. – С. 14.

³ См.: Указ. соч. – С. 14.

право было принято именовать материальным, а соответствующую разновидность процесса – формальным уголовным правом¹.

В конце XIX – начале XX в. гражданский и уголовный процессы начали рассматривать в качестве научных дисциплин, обособленных от материального права и друг от друга. В это же время в правовой науке закладывается новая отрасль знания, предметом изучения которой является процессуальное право. Его осмысление на данном хронологическом этапе связано с правоохранительной разновидностью (включая правоустановительную) деятельности органов судебной власти. Более поздняя юридическая мысль отмечена тенденцией, рассматривающей процесс в качестве единой научной дисциплины, выстроенной в соответствии с общими началами, а отдельные виды процесса (уголовный, гражданский, административный) как второстепенные разновидности одного основного вида, ветви этой единой науки².

С появлением концепции судебного права в юридической науке возникает «узкий» подход к процессуальному праву³. Он представляет собой совокупность правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих при осуществлении правосудия, в связи с ним или по поводу деятельности, осуществляющей подготовку правосудия⁴.

Сделаем ремарку, что в настоящее время в правовой науке также имеет место быть приведенный узкий подход, отождествляющий процессуальное право с совокупностью правовых норм, которыми регулируются отношения, возникшие в связи с расследованием преступлений, рассмотрением и разрешением уголовных, гражданских, арбитражных дел, а также дел об админи-

¹ См.: Тальберг Д.Г. Русское уголовное судопроизводство. – Киев, 1889. Т. 1. – С. 2.

² См.: Михайловский И.В. Судебное право как самостоятельная юридическая наука // Право. Ежедневная юридическая газета. – 1908. – № 32. – С. 1733-1741.; Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. – СПб, 1912. – С. 4 и др.

³ См.: Проблемы судебного права / под ред. В.М. Савицкого. – М., 1983. – С. 17.

⁴ Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

стративных правонарушениях и дел, рассматриваемых в порядке конституционного судопроизводства¹.

Однако термин «процессуальное право» и широко интерпретируется как те отрасли правовой системы государства, которые определяют порядок и условия применения и защиты материального права².

Полагаем, второй подход в большей мере отражает современные запросы функционала процессуальных норм.

Вместе с тем, наряду с дефиницией процессуального права параллельно в качестве противопоставления узкого понимания процессуального права стала разрабатываться теория юридического процесса.

Юридический процесс выражается через совокупность правовых норм, регулирующих юрисдикционную деятельность, реализуемую органами, специально уполномоченными государством³.

Отметим, что дальнейшее понимание процессуального права, ставшее уже типичным, расширилось с помощью выводов об имеющихся процессуальных нормах в административном, конституционном, финансовом и иных отраслях⁴. Таким образом, становится распространенным ранее нами уже указанный «широкий» подход к дефинированию юридического процесса. Его сущность состоит в том, что функционал процессуального права не лимитирован только регулированием принуждения и разрешения гражданско-правовых споров. В системе материальных отраслей права, помимо уголовного и гражданского процессов, наличествуют разнообразные нормы процес-

¹ См., например, Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М., 2011; Рогожин Н.А. Арбитражный процесс. – М., 2007; Шумилов В.М. Правоведение. – М., 2009 и др.

² http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1898/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%A1%D0%A1%D0%A3%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%95 (дата обращения 25.04.2016 г.).

³ См.: Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. – М., 1999. – С. 298.

⁴ См.: Краснов Н.И., Иконицкая И.А. Процессуальные вопросы советского земельного права. – М., 1975; Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976; Пиголкин А.С. Процессуальная форма в правотворчестве // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1976; Тарасова В.А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. – 1973. – № 11.

суального права и институты, которые лежат в основе осуществления деятельности по применению любых материально-правовых установлений.

Ведущие ученые административно-правовой и государственно-правовой науки в дальнейшем дополнили своими теоретическими взглядами заявленную концепцию (например, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, А.Е. Лунев, А.И. Ким, В.С. Основин, И.Н. Пахомова, Ю.М. Козлов, В.И. Попова, Д.Н. Бахрах). Представители науки общей теории права также внесли существенный вклад в развитие правовой процессуологии в части «широкого» понимания ключевого термина.

Так, П.Е. Недбайло полагал, что любой деятельности по применению правовых норм имманентна процессуальная форма¹. Аналогичную позицию занимал Л.С. Явич. Он указывал, что процесс - это не только применение санкций материальных норм, но также гипотез и диспозиций, регулируемое процессуальными нормами. Этот автор приводил аргументы в пользу единой процессуальной отрасли права как элемента системы советского права, имеющей предназначение решать единую задачу регламентирования общественных отношений, связанных с применением юридических норм².

В дальнейшем работы В.М. Горшенева отобразили систематическое обобщение и развитие нового направления в общетеоретическом понимании назначения процессуальных форм. Ученым высказан тезис о наличии процессуального права как самостоятельной части права, регламентирующей все сферы деятельности и многообразные отношения не только в юрисдикционной области, но и при рассмотрении и разрешении любыми публичными властными субъектами различных индивидуальных дел положительного характера. Процесс как таковой, полагал В.М. Горшенев, всегда имеет место, если реализуется правоприменительная деятельность по осуществлению предписаний материально-правового характера. Именно с наличием или от-

¹ Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правового осуществления норм советского права // Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 22; Недбайло П.Е. Применение советских социалистических правовых норм: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1956. – С. 26.

² Явич Л.С. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР. – Сталинабад, 1957. – С. 96-97.

сутствием правоприменительной деятельностью следует связывать наличие или отсутствие процесса¹.

В последующем, дополняя высказанную идею, В.М. Горшенев утверждает, что своеобразной надстройкой над нормами материального права являются нормы процессуального права. По этой причине они направлены на регламентацию общественных отношений, касающихся процесса применения материальных норм права при наличии соответствующих для этого обстоятельств. Содействие достижению результата нормой материального права является общей целью двух видов обозначенных норм.

Разработки П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева в последующем были консолидированы в коллективной монографии, изданной под их редакцией. В таковой как уже устоявшийся тезис указано на то, что процессуальная форма присуща любой правоприменительной деятельности. Признается ее важное значение не только в правоохранительной и положительной областях правоприменительной деятельности государственных органов, но и в юрисдикционной деятельности, связанной с применением санкций². В указанном труде аргументирована мысль, что соответствующие процессуальные нормы опосредованы любой отраслью материального права.

В связи с этим ряд ученых полагает, что юридическим процессом является любой порядок осуществления субъективных прав и обязанностей³.

Безусловным вкладом представленных ученых правоведов в развитие широкого подхода к процессу следует считать то, что ими было привлечено внимание к вопросам выявления общетеоретических признаков процессуального права.

Отметим, что в юридической науке также проявилась тенденция радикального неприятия аргументированного широкого подхода к раскрытию ас-

¹ См.: Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоправедения. – Новосибирск, 1967. – С. 16-38.

² Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 9.

³ См.: Указ. соч. – С. 107.

пектов процессуального права, включая и юридический процесс. К примеру, это отмечено в трудах А.М. Васильева¹ и С.С. Алексеева².

Позднее ученые-процессуалисты также подвергли всестороннему теоретическому анализу концепцию широкого понимания процесса. Как результат – высказанные аргументированные критические замечания³.

М.С. Строгович категорично не принимал концепцию общего или универсального юридического процесса, полагая это искусственной конструкцией. По его мнению, ключевой недостаток заключался в неосновательном расширении понятий процессуального права, процессуальной формы и процессуальной деятельности. Гипотетически принимая эту концепцию, он указывал, что тогда понятие юридического процесса и процессуального права будут раскрывать явления, совершенно различные по своему существу⁴. В числе таких он называл, к примеру, регулирование уличного движения или прием граждан. М.С. Строгович считал, что нормы, касающиеся порядка выборов нельзя относить к процессуальному праву. Он приводил контраргументы против обособления административного процесса как урегулированного правом порядка по разрешению некоторых категорий административных дел самими же административными, исполнительно-распорядительными органами⁵.

Н.А. Чечина также воспринимает общий юридический процесс в качестве бесперспективного, так как он, якобы, может отрицательно повлиять на укрепление законности, что в свою очередь фактически приведет к растворению в правилах процедуры норм процессуального права. Это, по ее мнению, снизит требования к правилам процедур, их содержательной стороне и со-

¹ См.: Васильев А.М. Правовые категории и их место среди категорий обществоведения // Труды Всесоюзного заочного юридического ин-та. – М., 1973. Т. 32. – С. 184.

² Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1972. – С. 123.

³ См.: Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право, 1979. – № 12; Труды Всесоюзного заочного юридического ин-та. Проблемы соотношения материального и процессуального права / под ред. проф. М.С. Шакарян. – М., 1980.

⁴ Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право, 1979. – № 12. – С. 62.

⁵ Там же. – С. 62, 63.

блюдению, в конечном итоге, не способствуя укреплению законности¹. Полагая, при таком подходе складывается впечатление о детерминированности юридического процесса процедурами, что не вполне оправданно.

Отдельные авторы, отрицающие концепцию универсальности юридического процесса, тем не менее, соглашаются с тезисом, что разнообразные и многочисленные правила процедуры сопутствуют деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества. Однако, такие правила имеют существенные различия с учетом критериев видовой принадлежности, целей и содержательной обусловленности, а также базовых принципов. Именно по данной причине объединение указанной деятельности на основе общих процессуальных понятий и тем более единого процессуального права и законодательства, в рамках одной процессуальной науки с точки зрения теории и практики не состоятельно².

Здесь же следует привести замечание В.Н. Протасова о недостатках концепции «широкого» юридического процесса, которые в рамках развития общеправовой процессуальной теории делают ее тупиковым разделом, не оставляющим перспектив в доктринальном и практическом аспектах³.

Представленные мнения, критикующие концепцию широкой интерпретации различных аспектов процессуального права в широком его смысле, а также юридического процесса, возымели свое действие и в настоящее время уже не делается акцент на правоприменении в качестве основания для градации явлений права на материальные и процессуальные. Ряд разновидностей «широкого» юридического процесса, кроме правоприменительной деятельности, дополнили правотворческая, контрольная, учредительная, распорядительная и иные⁴.

¹ См.: Чечина Н.А. Основные направления развития гражданского процессуального права // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1978. – С. 114.

² См., например, Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж, 1980. – С. 30.

³ См.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М., 1991. – С. 49.

⁴ См., например, Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2008. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. – Самара, 2005; Тонков Е.Е.

Отдельные сторонники данного подхода в качестве критерия обособления процесса от материально-правовых явлений прямо указывают непригодность правоприменения¹.

Таким образом, концепция «широкого» понимания юридического процесса остается весьма уязвимой ввиду отсутствия внятного единственного критерия, разграничивающего материальные и процессуальные явления в праве. Однако в целом, современное процессуальное право следует расценивать как самостоятельный феномен, который в отличие от материального права более устойчив к экономической конъюнктуре и является показателем зрелости демократии, реального гарантирования прав и свобод личности.

На наш взгляд, ныне господствующая в теории права мысль о том, что официальное применение любой нормы материального права должно осуществляться в определенной процессуальной процедуре – это перспективный путь в развитии правового государства.

Юридический процесс как аспект процессуального права и как урегулированная правом деятельность первоначально появился в связи с необходимостью социальной практики ликвидировать аномальные проявления общественных отношений. Его предназначение состоит в том, чтобы подобающим образом, в строго установленной форме и режиме исполнить индивидуальное правовое регулирование (применение правовой нормы в конкретном жизненном случае) и таким способом повлиять на относительную стабильность реального общественно-политического строя и его компонентов. Мы разделяем мнение, подчеркивающее, что традиционное понимание процессуального права оформилось именно на данной основе².

Учитывая вышеобозначенные позиции, а также выраженную многогранность, ограничительную, организующую, стимулирующую и иные сущностные характеристики процессуального права, предлагаем, помимо узких и

Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса // Российская юстиция, 2011. – № 6. – С. 2-5.

¹ См., например, Галаган И.А., Глебов В.П. Процессуальные нормы и отношения в советском праве. – Воронеж, 1985. – С. 21, 123, 148.

² См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003. – С. 68.

широких, трактовку юридического процесса, представляющуюся методологически опорной, в рамках которой под последним понимается совокупность правоотношений, возникающих и существующих при разрешении юридически значимых дел¹.

Далее отметим в качестве предпосылки появления процессуальных норм необходимость разрешения юридических споров. Возникновение такой связывается с самыми ранними этапами развития общества и права.

Уточним, что в советской литературе указывались следующие предпосылки оформления процессуальных норм²:

– характерная для процессуального права функция надления выражающая его отношение к регулированию правонаделительной деятельности органов государства;

– требование отраслями материального права соответствующих процессуальных норм там и постольку, где и поскольку реализация этих норм вызывает определенную правоприменительную деятельность уполномоченных на то субъектов. От установления процессуальных норм и их совершенствования во многом зависит улучшение процедуры, порядка деятельности различных государственных и общественных органов.

В современный период государственного строительства усиление процессуальной составляющей права мы связываем с рядом предпосылок, соответствующих времени. Безусловно, при этом не стоит забывать об актуальности ранее указанных причин. Итак, охарактеризуем современные предпосылки³.

¹ Макогон Б.В. Методологически опорная трактовка юридического процесса // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление, 2017. – № 1 (80). – С. 32-35.

² См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.

³ См.: Макогон Б.В. Предпосылки процессуализации права в современный период строительства отечественного социального государства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление, 2016. – № 7. – С. 67-70.

1. Социализация государства. В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции 1993 г. Российская Федерация – социальное государство¹. Вместе с тем задекларированные на высоком государственном уровне ориентиры и реальность не позволяют сделать однозначный вывод о том, что Россия в полной мере является социальным государством.

Мнение большинства ученых сводится к тому, что реализация социальной функции ассоциируется с деятельностью государства по оказанию поддержки уязвимых категорий населения, по развитию здравоохранения, системы образования, жилищного строительства и жилищно-коммунальных услуг, совершенствованию социальных служб, охране условий труда, обеспечению продовольственной безопасности и т.д.²

От эффективности осуществления социальной функции государства зависит уровень социальной интеграции общества, преодоление нетерпимости, а также социальной изоляции отдельных членов, групп общества.

В Российской Федерации на законодательном уровне не дана дефиниция социального государства, а ввиду многогранности данного феномена в теории права также не существует унифицированного подхода к его определению³, хотя по проблеме имеется ряд работ⁴.

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 9. – Ст. 851.

² См., например, Жуков В.Н. Функции государства // Теория государства и права / под общ. ред. О.В. Мартышина. – М., 2007. – С. 167; Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 5-14; Родионова О.В. Характерные черты социальной функции современного государства // История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 9-10; Тарасова И.А. Социальная функция государства // История государства и права. – 2012. – № 9. – С. 6-9 и др.

³ Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

⁴ См., например, Евстратов А.Э. Генезис идеи социального государства: историко-теоретические проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005. – С. 8; Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – СПб, 2003. – С. 58; Кладов А.Ю. Формирование социального государства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2005. – С. 10; Кочеткова Л.Н. Социальное государство: Опыт философского исследования. – М., 2009. – С. 76; Леонов И.В. Социальное государство как предмет теоретико-правового исследования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 5; Нечаева Е.Г. Социальное государство: правовое понимание и практика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 9; Николаенко И.Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 13 и др.

Исходя из анализа доктринальных источников, в которых характеризуется социальное государство, считаем возможным разделить позицию Ш.Б. Магомедова, Г.Р. Бутаева о том, что социальным является государство: 1) предоставляющее каждому человеку возможность трудиться посредством активного проведения политики всеобщей занятости; 2) законодательно закрепляющее вознаграждение за труд не ниже прожиточного минимума, обеспечивающего основные потребности человека; 3) гарантирующее социальное обеспечение не ниже прожиточного минимума для категорий населения, которые не могут осуществлять трудовую деятельность по объективным причинам; 4) непрерывно формирующее условия достойной жизни и свободного развития каждого человека посредством создания необходимой социальной инфраструктуры¹.

Уточним, что перечисленные признаки требуют от государства конкретных мер и соответственно данные действия должны быть регламентированы нормами права. Социальная сфера – это «участок», в котором сложно найти компромисс государству и личности в виду имеющихся напряжений по поводу недостаточной защиты со стороны государства и необходимости совершенствования социального обеспечения в России. Поэтому создание новых институтов, взаимоотношения всех участников данного сектора, а также гарантные мероприятия должны объективироваться в новых процессуальных нормах².

2. Защита прав и свобод человека и гражданина. Вопросы, касающиеся несоблюдения и нарушения прав человека публичными властными субъектами, не утратили своей актуальности³.

Рассмотрим данную ситуацию с двух сторон – мнение самих жителей Российской Федерации и фактические данные, отраженные в обращениях

¹ Магомедов Ш.Б., Бутаев Г.Р. Теоретические основы социального государства на современном этапе // Российский юридический журнал. – 2012. – № 1. – С. 7-17.

² Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

³ Указ. соч. – С. 26-31.

граждан в правозащитные инстанции и свидетельствующие о соответствующих нарушениях.

Так, в соответствии с Докладом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г., несмотря на ухудшение экономической ситуации вследствие санкций и других внешних и внутренних факторов, более половины россиян продолжают считать, что за последние несколько лет ситуация с соблюдением прав человека в стране не изменилась. Такие выводы основаны на анализе данных Фонда «Общественное мнение», полученных в ходе исследования по заказу Уполномоченного по правам человека в России.

Исследование проводилось в ноябре 2015 г. среди жителей всех регионов России, достигших 18 лет; общее количество респондентов – 60 500.

По данным опроса уверенность в соблюдении прав граждан в 2015 г. снизилась на 8%. Если в 2014 г. об этом положительно отзывалась почти половина респондентов (44%), то в 2015 г. – 36%. По мнению 42% опрошенных в 2015 г., права человека в России не соблюдаются; по сравнению с аналогичными данными 2014 г. этот показатель снизился на 4%. Затруднившихся же с определением своей позиции стало больше в два раза (10% в 2014 г. и 21% в 2015 г)¹.

По факту же в интересующем нас аспекте основная проблематика жалоб, поступивших в 2015 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, касалась уголовного процесса (30%) и уголовно-исполнительного производства (14%).

Из всех групп наибольшее количество обращений относится к конституционным гарантиям прав и свобод: общим гарантиям прав и свобод и конституционным гарантиям правосудия. Усматривается рост поступающих к Уполномоченному обращений в сфере соблюдения гарантий прав граждан, так или иначе связанных с предполагаемым нарушением права на судебную защиту. В 2015 г. 69% обращений касались проблем соблюдения прав граждан в уголовном и гражданском судопроизводстве. По-прежнему заявители

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. // Российская газета. – 2016, 24 марта.

просят дать консультацию по правовым вопросам, разъяснить те или иные действия должностных лиц или содержание судебных постановлений, оказать иную юридическую помощь.

Отметим, что в данный момент главным в решении проблемы защиты прав человека является создание необходимых условий, гарантий и механизмов для их реализации: помимо норм материального права необходимо принятие процессуальных норм-«ключей» для их реализации.

3. Открытость в деятельности публичных властных структур. На конституционном уровне в ч. 1 ст. 123 определено, что во всех судах разбирательство дел является открытым, а закрытые заседания допускаются лишь в случаях, установленных федеральным законодательством. Данная формулировка продублирована и в федеральном законодательстве (например, федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»¹, а также отраслевые процессуальные кодексы).

В теории вопроса понятия «открытость», «гласность» и «транспарентность» не нашли унифицированного подхода к их определению. Поэтому можно встретить позиции ученых, отождествляющие указанные термины или же воспринимающие их в качестве смежных, но не идентичных.

Не вдаваясь в существо споров по указанным интерпретациям, солидаризируемся с мнением, что целесообразно использовать термин «гласность» применительно к судебному разбирательству – в узком смысле, а в широком – к различным процедурам в деятельности всех властных публичных структур. Открытость связана с деятельностью суда как государственного органа в целом (узкое понимание), а в широком значении – деятельность любой публичной властной структуры².

¹ Российская газета. – 1997, 6 января; 2018, 2 ноября.

² См.: Аносова Л.С. Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности судопроизводства: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 21. – С. 25-29.

Заметим, что термины «гласность», «открытость» больше ассоциируются все-таки с правосудием, что и объясняет акцентуацию нашего внимания именно на данную сферу в представленной части работы.

Граждане лишены возможности эффективно осуществлять свои субъективные права и свободы вследствие отсутствия развитой системы информационной открытости правосудия. Это сказывается и на качестве задачи эффективной реализации судопроизводства. В целом правовому просвещению и образованию населения, а также реализации определенных законодательством задач судопроизводства будет способствовать повышение степени открытости правосудия¹.

На необходимость в обеспечении прозрачности деятельности судебных органов посредством опубликования любых принятых ими решений, их доступности для населения, включая ресурсы сети Интернет, неоднократно обращал внимание В.Ф. Яковлев. По его мнению, возможность по осуществлению общественного контроля за качеством правосудия является залогом формирования доверия к судам².

Для обеспечения открытости судебной системы 22 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³.

Активное внедрение в судопроизводство информационных технологий дало возможность получать информацию и иными способами, такими как: автоматизированные информационные системы судов, ресурсы Интернет, справочные правовые системы «Гарант», «КонсультантПлюс», «Кодекс» и др.⁴

¹ См.: Малешин Д.Я. Концепция реформы открытости правосудия // Законодательство. – 2006. – № 5. – С. 45-46.

² См.: Доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Ф. Яковлева на итоговом совещании за 2000 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2001. – № 5. – С. 19-20; письмо Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Ф. Яковлева от 6 февраля 2003 г. № С1-7/уп-104 // Российская юстиция. – 2003. – № 8. – С. 60-61.

³ Российская газета. – 2008, 26 декабря; 2017, 31 декабря.

⁴ Вдовина Е. Развитие принципа гласности в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 10. – С. 8-12.

Гласность также является одним из принципов деятельности органов судейского сообщества. В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» их деятельность является гласной, реализуется коллегиально на основе неукоснительного соблюдения принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность¹.

Здесь понимание гласности предполагается в более абстрактном, общеупотребительном значении этого слова: в качестве доступности широкому общественному обсуждению различных вопросов, подлежащих рассмотрению тем или иным органом судейского сообщества и, в частности, квалификационными коллегиями судей². Определенные шаги на этом пути уже сделаны. Например, в составы квалификационных коллегий судей субъектов Федерации и Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации введены представители общественности. Их правовой статус не содержит никаких отличий от правового статуса членов коллегии, избранных по правилам ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Опыт работы коллегий с участием представителей общественности вполне себя оправдал³.

Отметим, что предложение о введении в состав квалификационных коллегий судей представителей общественности вызвало негативную реакцию судейского корпуса⁴.

В этой связи появилось Определение Конституционного Суда РФ, уточняющее, что участие представителей общественности в деятельности квалификационных коллегий судей является дополнительной гарантией са-

¹ Российская газета. – 2002, 19 марта; 2018, 1 августа.

² Гришин С.П. О гласности в деятельности квалификационных коллегий судей // Российский судья. – 2005. – № 3. – 2005. – № 3.

³ Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

⁴ См., к примеру, Тарханов И.А. От корпоративности – к высокому уровню социальности: о представителях общественности в квалификационных коллегиях судей // Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра: Сборник статей. – М., 2012. – С. 109.

мостоятельности в решении задач, поставленных перед квалификационной коллегией судей как органом судейского сообщества¹.

Да, и опыт указанной деятельности позволяет утверждать о положительности включения общественного элемента в судейское сообщество. Представители общественности, не включенные и связанные корпоративными интересами, вносят в работу квалификационной коллегии свое профессиональное мнение, основанное на собственных специальных знаниях и жизненной практике.

Квалификационные коллегии вынуждены постоянно обращаться к услугам средств массовой информации для подачи объявлений об открытии вакантных должностей председателей, их заместителей, федеральных и мировых судей. В свою очередь, отвечающий определенным требованиям гражданин Российской Федерации, узнав из публикаций об открытой вакансии, может предоставить искомые документы для участия в конкурсе. В последующем у населения имеется право на информацию о том, кто представил документы на конкурс. И в этом случае мы присоединяемся ко мнению С.П. Гришина и считаем, что о гласности в работе квалификационной коллегии судей можно говорить, если граждане получают информацию о кандидатах, претендующих на вакантные должности. Это является особенно значимым при открытии новых судебных участков мировых судей, а также вакансий в районных и городских судах, инстанциях, находящихся максимально близко к населению. Жителям этих муниципалитетов совсем не безразличны личности, претендующие на занятие должности судьи².

4. Создание условий для снижения уровня коррупции. Коррупция представляет собой реальную угрозу нормальному функционированию публичной власти, верховенству закона, демократии, правам человека и социальной справедливости. Коррупция влияет на качество государственного

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2003 г. № 412-О «По жалобе гражданина Новикова А.Д. на нарушение его конституционных прав п. 8 ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 2. – Ст. 161.

² Гришин С.П. О гласности в деятельности квалификационных коллегий судей // Российский судья. – 2005. – № 3. – 2005. – № 3.

управления, негативно воздействует на управленческие, социально-экономические и общественные сферы деятельности государства, подрывает авторитет государственной службы. Это требует принятия своевременных мер по ее искоренению¹.

На важность решения данной проблемы неоднократно обращалось внимание на высоком государственном уровне:

– в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: в 2015 г. – коррупция названа² препятствием для развития России³; в 2016 г. – отдельное внимание было уделено серьезности проблемы борьбы с коррупцией⁴; в 2018 г. – Президент России определил недопустимость давления на бизнес со стороны коррумпированных представителей власти⁵;

– «коррупция – очень большая системная проблема нашей страны, и нам еще потребуется огромное количество усилий для того, чтобы эту ситуацию исправить», - сказал председатель российской Правительства Д.А. Медведев в октябре 2013 г., общаясь с китайскими пользователями Интернета⁶;

– по мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, «государство, не способное защитить своих граждан от массового насилия со стороны коррупционеров ... обрекает себя ... на деградацию. Криминализирующаяся система по определению не может быть стабильной. И если говорить о стабильности, то о какой стабильности, провозглашаемой властью, идет речь? Кому гарантируется стабильность? Народу или коррупционерам?⁷».

¹ См.: Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 75-80.

² Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. – 2015, 4 декабря.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Российская газета. – 2016, 2 декабря.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. – 2018, 2 марта.

⁶ <http://pasm1.ru/archive/100643> (дата обращения 10.09.2016 г.).

⁷ Зорькин В.Д. Конституция против криминала // Российская газета. – 2010, 10 декабря.

Подчеркнем, что коррупция является неотвратимым следствием чрезмерного администрирования со стороны государства. Так, в современной России на 100 человек приходится один чиновник, в СССР – на 250¹.

В связи с указанными обстоятельствами правовые и организационные основы предупреждения коррупции нашли отражение в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

Профилактика коррупции осуществляется как органами государственной власти в пределах их полномочий, так и институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

Однако, несмотря на предпринимаемые усилия³, средняя сумма взятки в России за 2018 г. составляет 609 тысяч рублей⁴. Такие данные приводит Александр Куренной, официальный представитель Генпрокуратуры РФ.

Отметим, что в сентябре 2015 г. года в Ассоциации адвокатов России за права человека подготовили доклад, согласно которому средний размер взятки в стране достиг 613 тысяч рублей. Это в три раза больше, чем годом ранее⁵.

Однако есть и положительная динамика. Так, по информации начальника управления Генпрокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Александра Русецкого свыше 1 300 работников правоохранительных органов были привлечены за коррупционные преступления в 2015 г.⁶. За 2018-й год этот показатель составил около одной тысячи⁷.

Генеральный прокурор РФ Юрий Чайка, в 2016 г. выступая в Совете Федерации с ежегодным докладом о проделанной работе, сообщил, что около 958 российских чиновников привлечены в 2015 г. к уголовной ответственно-

¹ Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. – 2012. – № 1. – С. 22-24.

² Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2018, 2 ноября.

³ Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

⁴ <https://www.kommersant.ru/doc/3834648> (дата обращения 28.05.2019 г.).

⁵ <https://lenta.ru/news/2016/05/20/vzyatka/> (дата обращения 28.05.2019 г.).

⁶ http://rapsinews.ru/incident_news/20160324/275697833.html#ixzz4PVVm8TVg (дата обращения 28.05.2019 г.).

⁷ http://kapital-rus.ru/articles/article/kraji_kosmicheskikh_masshtabov_v_rossii_vyroslo_chislo_raskrytyh_korrupcionn/ (дата обращения 25.04.2019 г.).

сти за коррупционные преступления. Тогда, по его словам, «появились знаковые дела с привлечением к ответственности чиновников, которые считались неприкосновенными». Это в том числе главы регионов, муниципальных образований, депутаты различного уровня¹. Соответствующая цифра, озвученная в аналогичном докладе за 2018 г., превышает 10 000².

Полагаем, что в сложившейся в данной сфере ситуации ключевую роль должны сыграть не только нормы материального права, но и процессуального характера. Поэтому в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373³ и изменениями, внесенными в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ⁴ ввиду принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ⁵, продолжается работа по разработке административных регламентов. Таковые являются нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, устанавливающими сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, а также порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, его должностными лицами, с заявителями⁶.

5. Появление новых процессуальных норм с одной стороны, а также постоянно меняющиеся и обновляющиеся отношения, требующие регулирования данным видом норм, обуславливают необходимость постоянного научного внимания. В этой связи в качестве предпосылки выступает развитие теории процессуального права на основе ее аксиоматических положений с учетом новых методологических решений⁷.

¹ <https://rg.ru/2016/04/27/chajka-okolo-tysiachi-chinovnikov-osuzhdeny-v-2015-godu-za-korrupciiu.html> (дата обращения 27.05.2019 г.).

² <https://ria.ru/20190409/1552499622.html> (дата обращения 14.05.2019 г.).

³ СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169; 2018. – № 46. – Ст. 7050.

⁴ Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2019, 17 апреля.

⁵ Российская газета. – 2010, 30 июля; 2019, 3 апреля.

⁶ См.: Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 75-80.

⁷ Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

§ 2. Ограничительный потенциал процессуальной нормы

В настоящее время государственная власть в обществе выступает в качестве мощного фактора, способного раскрыть возможности и предназначение позитивного права. Исходя из своей природы, государственная власть предназначена для создания позитивного права, а также обеспечения его строгой и своевременной реализации через систему правоохранительных учреждений и юрисдикционных институтов.

В отмеченном аспекте связь государственной власти и права является органичной (конститутивной). Она создает сам феномен права и придает ему значение реального фактора в публичной жизни общества. Роль государственной власти для права проявляется в двух основных плоскостях:

– государственная власть своими актами (нормативными, судебными) придает известным нормам и принципам качества позитивного права: всеобщую нормативность, возможность строгой юридической определенности содержания регулирования;

– государственная власть наделяет необходимыми полномочиями и средствами воздействия правоохранительные структуры и органы юрисдикции, а также через законодательные акты в совокупности с иными юридическими формами определяет основания и порядок их деятельности. Это выступает значительными гарантиями реализации правовых установлений.

Вместе с тем, как отмечал, С.С. Алексеев, государственная власть, которая и делает «право правом», одновременно представляет собой феномен, в какой-то мере с ним несовместимый и выступающий в его отношении противоборствующим фактором¹.

Природа такой парадоксальности основана на глубокой противоречивости власти². Выступая как необходимая и конститутивная часть оптимальной организации жизни людей, управления общественными делами, власть

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. – С. 197.

² Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

обладает «рисковыми», потенциально опасными качествами – тенденциями к «самовозрастанию», к неукротимой централизации¹. Это формирует условия для того, чтобы в процессе учреждения и утверждения власти порог социально оправданных величин нередко оказывался пройденным, что превращает власть в самодовлеющую, самовозрастающую, авторитарную по своим потенциям силу. Отсюда широкое распространение получили авторитарные и тоталитарные политические режимы.

Органика власти состоит в том, что без ее стремления к постоянному самоутверждению и упрочению теряются присущие ей динамизм и социальная мощь. Однако, это же стремление при социально неоправданной концентрации власти, наделяет ее самодовлеющей характеристикой. По этому поводу власть приобретает разрушительные качества. Только право, наряду с моралью и иными социальными институтами, выступает основным препятствием, которое способно перекрыть негативные тенденции власти. Данный тезис можно подтвердить следующими причинами:

– законы и юрисдикционная деятельность, имея собственное предназначение, не всегда «одобряют» притязания и устремления власти, склонной решать жизненные проблемы волевым приказом и административным усмотрением²;

– право, благодаря своим свойствам, относится к одному из социальных факторов, которые способны ограничить власть, свести ее к социально оправданным величинам.

Таким образом, в процессе своего функционирования не только власть встречается с правом, но и право, со своей стороны, выступает в отношении власти в виде противоборствующего фактора, решающего собственные аутентичные задачи и при достаточно высоком уровне демократического развития общества ограничивает власть.

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. – С. 197.

² См.: Государственное право Германии. Т. 2. – М., 1994. – С. 185.

В данной связи представляется целесообразным сосредоточить исследовательское внимание именно на правовых нормах, которые упорядочивают отношения, касающиеся реализации публичной власти. Таковые в юридической литературе принято именовать процессуальными.

На необходимость общетеоретических исследований общих и частных проблем процессуального права также указывают задачи правозащитного свойства, дальнейшего улучшения управленческой деятельности всех звеньев государственного аппарата, повышения качества их работы, а также совершенствования соответствующего законодательства.

Уточним, что особенно наглядно природа норм процессуального права может быть представлена при раскрытии характера связей предмета данной категории норм – процессуальных отношений с материально-правовыми отношениями. В предмете правового регулирования следует различать два комплекса отношений: «организуемые» и организационные. Первые составляют предмет регулирования норм материального права, а одна из разновидностей вторых – организационно-процессуальные – предмет норм процессуального права. Организационно-процессуальные отношения имеют производный, вспомогательный характер и предназначены обслуживать процесс реализации «организуемых» (материальных) отношений¹.

Различие между нормами материального и процессуального права в том, что первые отвечают на вопрос «что?», а вторые – «как?»². Учитывая, что многие материальные нормы для своей правильной реализации требуют не одну, а целую группу норм процессуальных, некоторые ученые не без оснований предполагают, что процессуальные нормы составляют больше половины всего нормативного материала в системе права³.

¹ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 31; Сорокин В.Д. О содержании и видах административно-процессуальных правоотношений // Правоведение. – 1968. – № 2. – С. 51.

² См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968. – С. 108.

³ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И.А. Галаган. – Воронеж, 1985. – С. 44.

В качестве непосредственного объекта воздействия норм права выступает поведение субъектов регулируемых отношений, а применительно к организационно-процессуальным отношениям – это различная деятельность уполномоченных органов государства и должностных лиц.

Таким образом, процессуальное право, имеющее своим назначением обслуживание потребности реализации норм материального права, является производным от последнего и по отношению к нему всегда обладает подчиненным, вспомогательным характером. Однако производность эта прослеживается не прямо, а через такое промежуточное звено, как правоприменительная деятельность уполномоченных на то субъектов, которая непосредственно и обуславливает необходимость норм процессуального права, призванных регулировать специфические организационно-процессуальные отношения, складывающиеся в процессе осуществления данной деятельности. Следовательно, применение норм материального права непосредственно обуславливает процессуальные нормы, предметом регулирования которых являются организационно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере этой деятельности¹.

Далее отметим, что позиции ««что?» и «как?»» при определении сущности норм материального и процессуального права основаны на этимологии слова «процесс»². Действительно, данный термин обозначает последовательную смену состояний, тесную связь закономерно следующих друг за другом стадий развития, представляющих неразрывное единое движение. С учетом такой интерпретации в любой деятельности можно увидеть процессуальные элементы и представить ее как процесс. Употребление в данном контексте понятия «процессуальный» не адекватно, по-видимому, его значению применительно к специально-юридическим категориям «процессуальная форма», «процессуальная деятельность», «процессуальная норма». Иначе создается

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.

² См.: Краткий словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лёхина, Ф.Н. Петрова. – М., 1950. – С. 295.

весьма сомнительное представление, что будто одни и те же общественные отношения упорядочиваются одновременно с помощью материальных и процессуальных норм¹.

Конечно, в процессуальном законодательстве немало нормативных предписаний, посвященных именно порядку осуществления того или другого процессуального действия. Но процессуальное законодательство использует термин «порядок» не всегда для обозначения формы процессуальных действий. Оно закрепляет строгую последовательность действий участников юридического процесса как единство формы и содержания, причем форма приобретает качество процессуальной благодаря тому, что через нее выражается именно существо, содержание юридического процесса. Если же содержание той или иной деятельности требует упорядочения со стороны материально-правовых норм, то способы осуществления такой деятельности также фиксируются материально-правовым законом².

Для современной общественной жизни, как и ранее, характерно выделение следующих ее основных сфер: материально-производственной, социальной, политической и духовной³. Именно в них протекает повседневная жизнедеятельность людей, предметом которой выступают многообразные явления внешнего мира, необходимые обществу для нормального существования. Соответственно, как раз в этих сферах, прежде всего, наличествует безотлагательная необходимость регламентации общими правилами повторяющиеся процессы жизнедеятельности и позаботиться о том, чтобы отдельный индивид подчинился общим условиям такой жизнедеятельности⁴. Материальное право и регулирует указанные общественные отношения первого порядка.

¹ См.: Кострова Н.М. Процессуальные нормы в структуре советского права // Правоведение. – 1983. – № 3. – С. 44.

² Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань, 1986. – С. 7.

³ Барулин В.С. Соотношение материального и идеального в обществе. – М., 1977. – С. 36; Жданов Ю. Обобществление производства – объективный закон общественного развития // Коммунист. – 1978. – № 1. – С. 54.

⁴ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 18. – М., 1961. – С. 272.

Общественные отношения второго порядка связаны с управленческой деятельностью, рассматриваемой в качестве особой разновидности общественной деятельности. Управлению подвержены и экономика, и социально-политическая, и духовная жизнь общества, а соответственно и аналогичные виды деятельности¹. Управленческая деятельность имеет, таким образом, своим предметом общественные отношения первого порядка, приобретающие в результате такого воздействия в определенной степени упорядоченный вид.

Наконец, общественные отношения третьего порядка возникают в результате упорядочения самой государственной деятельности по созданию и реализации материально-правовых, управленческо-правовых норм², обеспечению, организации их осуществления, контролю за их созданием и реализацией. Служебная роль данных видов государственной деятельности по отношению к деятельности первого и второго порядка очевидна.

В той мере, в какой общественные отношения третьего порядка сами нуждаются в правовом опосредовании, они порождают целый комплекс специальных правовых норм, отличных по качеству от первых двух категорий, поскольку у них разные, неравнозначные предметы регулирования. Они и образуют обширную группу процессуальных норм, так как призваны регламентировать всю деятельность государственных органов по совершенствованию тех или иных правовых актов: правотворческую, учредительную и правоприменительную, включая контрольную, надзорную, организаторско-исполнительную и другие виды деятельности³.

¹ См.: Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М., 1977. – С. 60.

² См.: Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. – М., 1974. – С. 32-37; Фаткуллин Ф.Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. – Казань, 1980. Т. 1. – С. 13-20, 54-63 и др.

³ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – С. 125-127, 182; Манохин В.М. Органы советского государственного управления. – Саратов, 1962; Петров Г.И. Сущность советского административного права. – Л., 1959. – С. 105; Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И.А. Галаган. – Воронеж, 1985. – С. 3-93.

Отметим, что позиция ученых по отношению к обособлению процессуальных норм не является однозначной¹. И некоторые авторы говорят о процедурно-процессуальных нормах².

Аргументы в подходах авторов к обоснованию нетождественности процессуальных и процедурных норм, в основном, сведены к тому, что законодателем термин «процессуальный» используется лишь в отношении норм, определяющих порядок деятельности определенных правоприменительных органов (например, суда). Соответственно этому некоторые советские правоведы полагали, что «... не всякая урегулированная правом процедура совершения юридических действий может быть признана процессом в том специальном юридическом смысле, который исторически сложился и принят законодательством, в практике, в науке»³. В.Н. Скобелкин отмечал, что порядок удовлетворения директором государственного предприятия требования работника о возврате ему незаконно удержанной суммы из заработной платы является процедурой, а судебными органами – процессом⁴.

В данной связи, позволим себе не согласиться с указанными выше мнениями, а также с позицией, высказанной в свое время Р.В. Шагиевой, если в общей теории права проблема правовых норм, оформляющих контрольно-надзорную, организаторско-исполнительную деятельность, деятельность по толкованию нормативно-правовых и индивидуально-правовых актов, еще недостаточно разработана, то совсем необязательно автоматически причислять их к процессуальным. Эти нормы, по мнению указанного автора, как и устанавливающие порядок правотворческой деятельности, скорее всего относятся к процедурным⁵. Полагаем, что данное научное решение вполне соответство-

¹ Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

² Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – М., 2005. – С. 248.

³ Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971. – С. 123.

⁴ Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. – М., 1982. – С. 14.

⁵ Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань, 1986. – С. 12.

вало требованиям своего времени. В настоящий же период феномены процесса и процедуры в доктрине соотносятся между собой как общее и частное.

Права те авторы, которые пишут, что любая материально-правовая норма, чтобы быть регулятором общественных отношений, должна подключаться к такому регулированию соответствующим процессуальным предписанием. В противном случае она ограничивает диапазон своего воздействия лишь уровнем правовой информации о должном в правовом регулировании, правового призыва или общей, абстрактной правовой декларации, не имеющей прямого выхода на непосредственное, «рабочее» регулирование¹. И в этом смысле мы поддерживаем позицию, которая отстаивает включение в совокупности с нормами материального права норм, указывающих конкретные процедуры по их реализации (т.е. процессуальную часть по реализации норм материального права).

Безусловно, действие закона без механизма его реализации заранее затруднено или вообще сведено к нулю. В условиях современной России, когда неисполнение закона стало прямым проявлением и одной из основных причин правового беспорядка, данный вопрос приобретает особую остроту². В данной связи, разрабатывая законопроект, требуется предусмотреть, чтобы или в нем содержались материальные правовые нормы и процессуальные механизмы их реализации, или же в этих целях следует в совокупности с проектом закона, отражающим основные нормы, издавать еще один закон, определяющий соответствующий правовой процесс. Обязанность по обеспечению основных норм процессуальными должна возлагаться как на субъектов права законодательной инициативы, которые представили законопроект в представительный орган, так и на законодателя. Практика на этот счет весьма разнообразна, но в идеале нормы процессуального права целесообразно размещать в первичном акте, т.е. они должны обладать идентичной с нормами матери-

¹ См., например, Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И.А. Галаган. – Воронеж, 1985. – С. 14.

² Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

ального права юридической силой. Например, если соответствующие материальные нормы закреплены федеральным законом, то и процесс их обеспечения должен быть установлен федеральным законом¹.

Между тем на практике вопросы процесса реализации материальных норм, выраженных в законах, часто регламентируются подзаконными нормативными актами, что приводит к отставанию во времени процедурного акта от основного, умалению уровня его юридической силы, а в результате снижению эффективности правовой процедуры и самого закона, на обеспечение которого направлен правовой процесс².

Так, в конце XX столетия для российской правовой системы была типична ситуация развития так называемого указного права. Имелось в виду преимущественное регулирование общественных отношений не в форме законов, а в форме указов Президента Российской Федерации. Причем в ряде случаев под указное правотворчество попадали и попадают отношения, подлежащие исключительному регулированию законами³.

Безусловно, следует согласиться с позицией Л.А. Окунькова, сделавшего вывод о том, что значительное число нормативных указов Президента было издано им в режиме конкурирующей компетенции с законодательной властью и Правительством⁴.

Вступившая в силу Конституция Российской Федерации не только не ограничила указного нормотворчества, но, наоборот, дала ему новый жизненный стимул. Базовый закон страны, поставив Президента вне системы разделения властей и одновременно над всеми ветвями власти, наделив главу государства невиданно широким (по меркам большинства стран) кругом полномочий и утвердив его своим собственным гарантом, тем самым узакон-

¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – М., 2005. – С. 249.

² Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

³ Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. – 2001. – № 10. С. 55-67.

⁴ Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. – 2000. – № 12. – С. 60.

нил указное право как официальный метод государственного руководства и осуществления внешней и внутренней политики России.

В последствии было издано огромное количество указов по невероятно широкому кругу вопросов: от определения статуса территорий до национальной системы кинологической деятельности.

В настоящее время феномен указного права уже не характерен для российской правовой системы. Однако в отдельных случаях подзаконными актами регулируются вопросы, требующие законодательного решения. К примеру, установления Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ¹ утвердили форму заявления о приеме в гражданство, реквизиты которого существенно отличаются от традиционных реквизитов обращения по Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»².

Нельзя не заметить, что в современных условиях государство интенсивно осуществляет позитивную деятельность по реализации диспозиций многих материально-правовых норм.

В этой связи следует признать, что существует определенный круг общественных отношений, упорядоченных материально-правовыми и управленческо-правовыми нормами, характер которых объективно предопределяет необходимость их защиты, охраны со стороны специальных компетентных органов, сложных форм правоприменения. Видимо, эти сложные формы и следует считать юридическим процессом в собственном смысле этого юридического понятия.

Юридический процесс, думается, не обязательно следует связывать с необходимостью применять в особых формах государственное принуждение. Ведь правовые нормы обеспечены государством, а государственное принуждение, которое может применяться за нарушение юридических установлений,

¹ Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (ред. от 24.10.2018 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4571; 2018. – № 44. – Ст. 6713.

² Российская газета. – 2006, 5 мая; 2018, 29 декабря.

имеет свои разновидности, свою меру. Вряд ли можно поставить в один ряд то государственное принуждение, которое, к примеру, применяет контролер, штрафую за безбилетный проезд пассажира, и то, которое применяет суд, признавая виновным конкретного индивида в совершении преступления и определяя ему суровую меру наказания. И едва ли можно утверждать, что в первом и во втором случаях имеет место процесс, хотя применяется и там, и тут государственное принуждение. К тому же, необходимость в процессуальных нормах, как уже отмечалось ранее, не всегда связывается законодателем только с применением государственного принуждения. Например, индивидуально-правовое регулирование может быть направлено лишь на признание наличия определенных субъективных прав у конкретного субъекта или же на установление фактов, имеющих юридическое значение, тем не менее оно регламентировано процессуальным законом.

Очевидно, необходимо иметь четкую систему объективных критериев, позволяющих отличать сложные формы правоприменительной деятельности от тех, которые фиксируются лишь в процедурных нормах. Таковыми, думается, будут некоторые черты, характеризующие само правоприменение. Наличие или отсутствие этих черт в конечном счете предопределено характером и особенностями того общественного отношения, в рамках которого правоприменителем осуществляется индивидуально-правовое регулирование¹.

В данном аспекте, представляется, процессуально-правовое регулирование, в первую очередь, должно сопровождать случаи правоприменения, состоящие из множества действий и отношений. Наоборот, юридические действия единичного характера, типично, регулируются процедурными нормами.

В правоприменительной деятельности обращает на себя внимание стадийность ее определенных видов. В случае, если таковая формируется из циклов, последовательно вытекающих друг из друга, то требуется упорядочение с помощью процессуально-правовых норм. По этому поводу в юриди-

¹ Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

ческой литературе справедливо подчеркивается, что последовательность осуществления правоприменительных полномочий обеспечивается процессуальными стадиями¹, представляющими собой объективную необходимость правоприменения².

Разделяя мнение Н.М. Костровой, считаем, важным аспектом наличие доказывания в правоприменении как сложной форме. Доказывание необходимо для раскрытия и исследования некоторых фактов и обстоятельств, их адекватной оценки в целях установления объективной истины по делу. Кроме того, для сложных форм правоприменения характерна многосубъектность. Одновременно с правоприменительным органом и непосредственными участниками этого общественного отношения наличествуют иные лица, являющиеся участниками процесса доказывания, представителями общественности и др. Наконец, оправданным требованием к сложным формам правоприменения является необходимость по установлению специальной системы гарантий, адресованной участникам правоприменительных отношений. Это обстоятельство тоже обуславливает необходимость в процессуальных нормах, закрепляющих эти гарантии, и последние всегда находятся в центре внимания представителей традиционно-процессуальных отраслей юридической науки, а в общетеоретической литературе даже признаются составной частью сущности процессуальной формы³.

Представляется, что указанные черты могут позволить отличить более сложные виды правоприменения от простейших и охарактеризовать категорию «процесс» в ее специально-юридическом смысле.

Уточним, что «стандартом» далеко не является группировка процессуальных правовых норм в отдельные отрасли. Если это и происходит, то на определенном этапе развития системы права. Образуя своеобразную право-

¹ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 16-17.

² См.: Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. – Свердловск, 1973. – С. 48-50.

³ См.: Кострова Н.М. Процессуальные нормы в структуре советского права // Правоведение. – 1983. – № 3. – С. 44.

вую совокупность, нормы процессуального права зарождаются и создают обособленный раздел соответствующей отрасли права¹, а в современной юриспруденции уже целые отрасли права. Такое многообразие заявленных норм дает основание для их классификации, в том числе, по отраслевому признаку на гражданско-, уголовно-, арбитражно-, административно-процессуальные и иные.

На наш взгляд, особого внимания заслуживает предложенная В.Г. Крупиным разновидность учредительно-процессуальных норм², так как выступая регуляторами общественных отношений, они в процессе своей реализации способствуют созданию стройной системы органов государства и обеспечивают ее надлежащее состояние. Иными словами, учредительные нормы, с одной стороны, определяют процесс создания органов государства, а с другой – отражают процесс постоянного воспроизводства их системы как в целом, так и ее отдельных структурных подразделений или образований.

Анализ российского законодательства, регулирующего процесс формирования органов государства, позволяет, на наш взгляд, выделить целый комплекс норм относительно порядка формирования органов государственной власти, которые имеют нечто совместное, выделяющее их в отдельную нормативную общность. Эта общность учредительных норм обусловлена целым рядом факторов, например, предметной целостностью и характером входящих в нее нормативных предписаний; особенностями целей и задач, стоящих перед ней; отличительными чертами полномочий, возлагаемых ею на субъектов формирования органов государства; специфичностью выполнения ею основной функции, а именно, функции формирования органов государства, должностных лиц и иных субъектов права. Без учета специфики этой функции и других особенностей учредительных норм, полагаем, невозможно не только выделение их в особый блок структуры российского права, но и более полное отражение «технологии» процесса формирования органов государства.

¹ См.: Указ. соч. – С. 46.

² Крупин В.Г. О природе и разновидностях учредительно-процессуальных норм в советском праве // Проблемы социалистической законности. – Харьков. – Вып. 10, 1982.

Думается, что, охватывая правовым регулированием совокупность общественных отношений, связанных с формированием органов государства, общность учредительных норм является своеобразным блоком в структуре российского права, так сказать, блоком не иерархического и не отраслевого, а исключительно функционального назначения. Выступая средством реализации конкретной цели, учредительные нормы являются такими элементами структуры права, которые, обслуживая потребность порядка формирования органов государства в функциональном аспекте, входят в состав различных отраслей российского права, например, конституционного, административного и др.

Отсюда можно сделать вывод, что положение учредительных норм в структуре права определяется прежде всего их межотраслевой принадлежностью. Однако нельзя не учитывать и другую сторону их положения, в основном, связанную с осуществлением ими главной функции применительно к одной из организационно-правовых форм деятельности органов государства – учредительной деятельности. Определяя правовой режим формирования органов государства, учредительные нормы в своей совокупности выступают в качестве комплексного правового института, который в общем и целом обуславливает содержание учредительной деятельности, регламентирует порядок ее осуществления, устанавливает основные и вспомогательные средства, способы правового регулирования процесса учреждения органов государства.

Одновременно следует отметить, что в состав учредительного правового института могут включаться нормы различных уровней: нормы материального права, преимущественно закрепляющие цели и содержание формирования органов государства, компетенцию субъектов учредительной деятельности, и нормы процессуального права, отражающие порядок, определенную процедуру, процесс реализации материальных учредительных норм.

Будучи связанными с формированием органов государства, учредительные нормы отличаются от регулятивных и правоохранительных прежде всего тем, что они характеризуются своей строгой предметностью, а именно,

исключительностью порядка формирования органов государства¹. Все это дает основание говорить об учредительных нормах, регулирующих процессуальную деятельность органов государства, как об особой и специфической общности в структуре отечественного права, закрепленной в различных нормативных актах².

Исходя из тезиса о процессуальной норме как разновидности правовой, полагаем, обоснованно ограничительную сущность процессуальных норм связать с достигнутым в юридической науке уровнем концептуальных разработок о правовой норме в целом.

Специфика, присущая норме процессуального права, не исключает универсальных признаков юридической нормы, не корректирует их обязательные свойства, а также не элиминирует из группы социальных норм³. В связи с тем, что признаки норм права уже подробно исследовались в общеправовых трудах, нет необходимости останавливаться на них специально, определяя понятия процессуально-правовой нормы с точки зрения ее содержания и формы. Но в философской литературе понятие «форма» употребляется также в значении внутренней организации содержания, и в этом значении проблематика формы получает дальнейшее развитие в категории «структуры»⁴. И определение процессуально-правовой нормы было бы неполным, если не обратить внимание на ее структуру. До определенного времени это свойство правовой нормы, как и другие, однозначно рассматривалось в юридической литературе. Господствующим являлось мнение о том, что всем нормам свойственна трехчленная структура⁵. Подчеркивалось даже, что подобная структура юридиче-

¹ Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

² Крупин В.Г. О природе и разновидностях учредительно-процессуальных норм в советском праве // Проблемы социалистической законности. – Харьков. – Вып. 10, 1982.

³ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И.А. Галаган. – Воронеж, 1985. – С. 44; Чечина Н.А. Нормы гражданского процессуального права и их применение: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Л., 1965. – С. 4.

⁴ См.: Философский словарь. – М., 1980. – С. 334.

⁵ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. – М., 1973. – С. 242-243; Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1972. – С. 389-390.

ской нормы является объективным законом¹. Этот взгляд был воспринят специалистами в области процесса². «Почти все ученые-процессуалисты разделяют ту точку зрения, что процессуальные нормы, также как и нормы материального права, имеют трехчленную структуру», – писал по этому поводу В.М. Горшенев³. Тем не менее, стали появляться и иные суждения. Была выдвинута идея о том, что трехчленная формула присуща только логической норме⁴. При этом от логической нормы необходимо отличать норму-предписание, которая содержит в зависимости от регулятивного или охранительного функционала нормы гипотезу и диспозицию или гипотезу и санкцию⁵ и т.д. Все эти соображения оказали определенное воздействие на выводы, делаемые по этому поводу представителями процессуальной науки.

Так, некоторые процессуалисты стали считать, что выводы науки о трехчленности структуры правовой нормы предполагают максимум из того, что может составлять норма. Вместе с тем необходимо учитывать минимум, обеспечивающий смысл юридического предписания. Диспозиция является таким минимумом для процессуальных норм. Ряд авторов полагает, что патология трехчленности структуры правовой нормы опосредована отсутствием в таковой установок относительно наличия (отсутствия) конкретных жизненных ситуаций, связанных ее действием, т.е. гипотезы⁶.

В теории права идентичный взгляд высказал А.С. Пиголкин. Он указал на то, что гипотеза является возможным, но совсем не необходимым элементом норм, осуществляющих положительное регулирование. Обнаруживаются

¹ См.: Явич Л.С. Право и общественные отношения. – М., 1971. – С. 73.

² См.: Чечина Н.А., Элькинд П.С. Об уголовно-процессуальной и граждански-процессуальной ответственности // Советское государство и право. – 1973. – № 9. – С. 35.

³ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – С. 226.

⁴ См.: Рыбин А.В. Виды и структура правовых норм // Ученые записки Пермского университета. – 1958. – Т. XV. – Вып. 3. – С. 41.

⁵ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 95.

⁶ Советский уголовный процесс / под ред. И.В. Тыричева, П.А. Лупинской, Ф.Н. Фаткуллина. – М., 1980. – С. 62.

и такие нормы, реализация которых не связана с конкретными факторами и возможна практически при любых условиях¹.

Заметим, приведенные позиции о структуре нормы права нельзя считать унифицированными и выступающими в качестве образца при исследовании процессуально-правовых норм.

Прежде всего, полагаем, что многообразие модели внутреннего строения юридических норм свидетельствует о несводимости их структуры к одной жесткой конструкции составляющих ее и взаимосвязанных элементов, о разнообразии правовых норм в зависимости от внутренней организации их содержания, от специфики регулируемых ими общественных отношений.

Остановимся на некоторых особенностях отдельных элементов процессуальных норм.

Есть основания рассматривать диспозицию в качестве части процессуальной нормы, в которой описана модель должного, возможного или возможно-должного поведения субъектов урегулированного общественных отношений в области юридического процесса. Специфика диспозиции процессуальной нормы связана с особенностями самой процессуальной деятельности². Анализ юридической литературы показал, что внимание процессуалистов чаще всего обращается на следующее: для всех предписаний процессуальных норм присущ процедурный характер. Таковые, типично, адресованы субъектам, наделенным властными полномочиями в области применения материальных правовых норм, из чего, по разделяемому нами мнению В.М. Горшенева и П.М. Недбайло, следует особенность сочетания их прав и обязанностей, заключающаяся в том, что их права нередко служат одновременно их же обязанностями³.

Полагаем целесообразным поддержать вывод, что процедурный характер диспозиций процессуальных норм обусловлен описанием в них не только

¹ Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1972. – С. 24.

² Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в современном обществе. – Люберцы: РГСУ, 2013. – С. 31.

³ Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 36.

поведения участников процесса, но также способов, порядка, последовательности их совершения и формы утверждения результатов этих действий¹. Этот вывод представляется убедительным, поскольку структура процессуального действия включает наряду с осмыслением цели, «решение принять ее, выбор процессуальных средств для достижения цели, исполнение принятого решения и обобщение полученного результата»².

Сложная конструкция диспозиций процессуально-правовых норм и не может быть объяснена ничем иным, кроме сложности регулируемых ими общественных отношений, выражающихся, по обоснованному мнению Р.В. Шагиевой, в ряде аспектов³. Первый из них – ввиду полисубъектного характера процессуальной деятельности, отношения между участниками, как правило, выступают как взаимосвязь, взаимозависимость, взаиморазграничение одновременно между несколькими субъектами.

Второй связан с тем, что, реализуя процессуальную деятельность, осуществляется доказывание, которое предполагает характерный вид познания в рамках правоприменения. В данной связи итоги правоприменительной деятельности фиксируются в установленных форме и порядке.

Третий аспект заключается в частом установлении темпоральных и территориальных рамок.

Если говорить об особенностях гипотезы процессуально-правовой нормы, полагаем уместным обратить внимание на следующее:

– общими гипотетическими условиями для процессуальной нормы могут выступать факты, имеющие отношение к реализации или нарушению диспозиции нормы материального права; в данной связи в гипотезе процес-

¹ Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в современном обществе. – Люберцы: РГСУ, 2013. – С. 25.

² Дубривный В.А. О системно-структурном подходе к анализу содержания процессуальной деятельности следователя // Проблемы правового статуса личности в уголовном процессе. – Саратов, 1981. – С. 99.

³ Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и особенности их структуры // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2013. – № 3. – С. 26-34.

суальной нормы в определенной степени наличествует норма материального права, определяющая по мере своего осуществления ее частное условие¹;

– юридический процесс характеризует система взаимосвязанных правоотношений, которые, зачастую, органически обуславливают друг друга; «процессуальные нормы, регламентируя эти действия, отражают взаимосвязь, непрерывность движения в процессе таким образом, что они (действия) подчас фиксируются сначала диспозицией одной процессуальной нормы, а затем модель этих же действий выступает в качестве условия реализации другой диспозиции, т.е. играет для второй нормы роль уже гипотезы»².

Что же касается специфических черт санкций процессуально-правовых норм, то представляется целесообразным их следующее описание. Во-первых, процессуальному праву, типично, не свойственны поощрительные санкции. Во-вторых, для диспозиций процессуальных норм имманентно установление определенных правовых последствий в виде различных мер государственного принуждения, которые при этом могут и не локализовываться в тексте закрепляющей соответствующую диспозицию статьи³.

В специальной юридической литературе предлагается выделение и других особенностей структуры процессуально-правовых норм. Вместе с тем представленные видятся нам общей характеристикой структуры нормы процессуального права и компонентом логики рассмотрения заявленного предмета. Сами эти нормы представляют собой установленные (санкционированные) и обеспеченные государством общеобязательные правила поведения, направленные в своем единстве на регулирование объективно обособленных репрезентативных отношений, возникающих при реализации различных

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – С. 227; Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в современном обществе. – Люберцы: РГСУ, 2013. – С. 39.

² Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в современном обществе. – Люберцы: РГСУ, 2013. – С. 42-43.

³ Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и особенности их структуры // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2013. – № 3. – С. 26-34.

форм государственной деятельности в соответствии с материально-обусловленной волей, а также с учетом социальных интересов населения¹.

Подчеркнем, что процессуальное право, в отличие от отдельных процедурно-правовых норм, имеет «усложненный» характер. С.С. Алексеев вполне резонно указал на «сложность», «громоздкость» процессуальных институтов, на наличие в них норм, предусматривающих право по непосредственному участию в деле, право отвода, обжалования и т.д., с этим связывает и формирование особых отраслей процессуального права, которые являются носителями важнейших демократических, гуманистических начал правовой системы, обусловленных классовой природой социального строя².

В целом, использование понятий, идей системного подхода для разработки общетеоретических вопросов процессуального права отражает современные тенденции развития науки, ориентирует правоведение на повышение внимания к методологии исследований и рассматривается нами в качестве наиболее перспективного направления изысканий в области теории юридического процесса³.

Исходя из осуществленного исследования, целесообразны следующие выводы.

По юридической природе процессуальная норма является разновидностью нормы права, выступающей в свою очередь видом социальной нормы. Данное обстоятельство обуславливает общие признаки нормы процессуального права, характерные для всех правовых норм.

В качестве специальных признаков процессуальных норм права следует назвать⁴:

¹ Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981. – Т. 1. – С. 285.

³ См.: Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань, 1986. – С. 18.

⁴ Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

- адресатов-субъектов, которыми являются органы государственной власти, органы муниципальной власти, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие;

- производность от норм материального права и одновременное влияние на их реализацию;

- осуществляются в различных формах деятельности государства, характерных для определенного периода его развития;

- функции, предназначенные для:

- а) регулирования определенной совокупности общественных отношений, опосредованных нормами материального права и адресованных публичным властным субъектам различных уровней;

- б) охраны телеологически-репрезентативного круга общественных отношений.

По нашему мнению, исходя из ограничительной сущности норм процессуального права по отношению к публичным властным субъектам, представляется, по-прежнему актуальным и перспективным обособление для дальнейшей научной дискуссии блока учредительно-процессуальных норм.

§ 3. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений

Нормативные ограничения имманентны любой стадии развития человеческого общества поэтому, солидаризируясь с позицией А.В. Малько, заметим, что еще в условиях первобытнообщинного строя сложилась своеобразная система нормативного регулирования, ориентированная на ограничения (нормы-табу), которые сдерживали биологические инстинкты, нормы-запреты, нормы-ограничения¹. Аналогичное мнение высказывал и И.А. Покровский об имеющихся в большей или меньшей степени в любой исторический момент ограничениях (ограничения в интересах соседей и в интересах общего блага)².

¹ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 85.

² См.: Покровский И.А. История римского права. – СПб, 1999. – С. 315.

Уточним, что само право, являясь универсальным регулятором общественных отношений, «уже содержит различного рода ограничительные требования (положения, нормы) к участникам этих отношений»¹.

Обращение к толкованию термина «ограничение» в справочных источниках показало, что это понятие выражается в удержании в определенных пределах (границах), в умерении, обуздании, стеснении²; стеснении, ограничивающем права, возможности³; лимитировании сферы деятельности, сужении возможностей и т.д.⁴ Таким образом, лингвистическая интерпретация однозначно указывает на границы (пределы), а употребление «ограничения» в связке с прилагательным «правовое» указывает на установление границ (пределов) именно с помощью юридического инструментария.

В справочной юридической литературе нет унифицированного подхода к определению ограничений. В ней расставлены публично-властные (пределы, границы, вытекающие из законов, иных нормативных правовых актов, из властных решений государственных органов, за которые не должна выходить деятельность субъектов)⁵, а также частно-правовые акценты (наличие условий, запрещений, законодательно определенных или принятых уполномоченными структурами в установленном порядке, стесняющих правообладателя при реализации права собственности или иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитут, ипотека, доверительное управление, арест имущества, аренда) и др.)⁶.

В целях исключения терминологической путаницы сделаем ремарку, поясняющую соотношение понятий «правовое ограничение», «ограничения в

¹ См.: Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. – СПб, 2002. – С. 61; Нерсесянц В.С. Философия права. – М., 1997. – С. 46.

² См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., Т. 2. 1989. – С. 659.

³ См.: Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. – Можайск, 2008. – С. 595.

⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1988. С. 357.

⁵ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М., 2003. – С. 391; Энциклопедический словарь экономики и права, 2005 // http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/9594/%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%A7%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%AF (дата обращения 22.09.2013 г.).

⁶ Словарь-справочник по российскому законодательству / под ред. Л.Ф. Апт. – М., 2001. – С. 443, Терминология российского законодательства: Справочник юриста / сост. Р.Б. Сумцова. – М., 2003. – С. 210.

праве» и «ограничение прав». В теории права устоялась позиция, в соответствии с которой «правовые ограничения» и «ограничения в праве» являются словами-синонимами, нацелены на сдерживание отрицательных факторов, включая противозаконные действия, с целью охраны и защиты, удовлетворения частных и общественных интересов¹. В целом, такой позиции придерживается, к примеру, В.В. Трофимов².

Ю.Н. Андреев, считает, что не являются тождественными понятия «правовые ограничения» и «ограничения в праве». Первое является содержательно более широким и его следует воспринимать наряду с иными ограничениями – нравственными, религиозными, физическими и т.п. В том же случае, когда речь идет об ограничениях в той или иной отрасли права, о конкретных ограничительных положениях, установленных законодателем, судом или договором, то, по мнению, указанного автора, необходимо применять словосочетание «ограничения в праве»³.

Полагаем, что представленные Ю.Н. Андреевым аргументы не являются убедительными в силу ряда причин: «положения законодателя» – являются правовыми; установления (решения) суда основаны на нормах права, но в качестве таковых не выступают; положения договоров (если не считать их международными в публичном праве) также не относятся к правовым установлениям. В силу этого считаем, что понятия «правовые ограничения» и «ограничения в праве» все-таки являются равнозначными, а ограничение прав касается субъективных прав в их видовом многообразии.

Относительно последних приемлема трактовка, указывающая на установление границ (пределов) их реализации и осуществления, предусмотренных законом в публичных и частных интересах, сдерживающих (стесняющих) полномочия правообладателей с помощью ограничительных мер (за-

¹ См.: Общая теория государства и права: Академический курс в 3 томах / отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2007. Т. 1. – С. 362.

² См.: Трофимов В.В. Ограничения в праве как выражение конфликтной стратегии отношений в социуме: теоретико-прикладной и социолого-правовой аспекты (к постановке и аналитической характеристике проблемы) // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 343-348.

³ См.: Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. – СПб, 2011.

претов, обзываний, приостановления и т.п.) с целью гармоничного сочетания общественных, государственных и частных интересов¹.

Отметим, что в теории права разработано два подхода к интерпретации ограничений: субъективный и объективный. При этом большинство исследований посвящено первому подходу².

Итак, субъективный – с учетом того, что само право является сдерживающим средством, основан на ограничении субъективных прав и свобод личности (ограничение прав). В общих чертах смысл данного подхода сводится к тому, что свобода человека не может существовать без ограничений, ибо подлинная свобода осознает свои границы³. По мнению А.И. Ильина, право, ограничивая свободу личности известными пределами, обеспечивает беспрепятственное пользование своими правами, гарантируя свободу внутри этих пределов. Автор указывает на то, что свобода каждого человека распространяется в пределах границы, которая служит началом свободы другого индивида. Определяя эти границы, право способствует установлению порядка в совместной жизни людей⁴.

Представители данного подхода право (в объективном смысле) воспринимают или даже отождествляют с ограничением, например, это⁵:

– ограничение свободы каждого условием ее согласия со свободой каждого другого, в степени, допустимой законодательством⁶;

¹ См.: Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. – СПб, 2011.

² См.: Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003; Егорова Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005; Лебедев В.А. Ограничения политических прав и свобод граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 2; Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001; Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав: понятие и пределы // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч.1. – Н. Новгород, 1998 и др.

³ См.: Ясперс К. Смысл и назначение истории (пер. с нем.). – М., 1991. – 168.

⁴ Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 96.

⁵ Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 8 (39). – С. 40-47.

⁶ См.: История политических и правовых учений. – М., 2004. – С. 119.

– известное всегда ограничение естественного права посредством конкретизации границ его распространения, установления допустимых форм, способов реализации, обозначения механизма защиты от нарушения или последующего восстановления нарушенного права¹;

– своего рода уравнивание противоположных интересов²

– законодательно санкционированное ограничение условий и возможностей притязать на рассматриваемое благо, но не уменьшение самого этого блага, объем и качество которого представляют величину в достаточной мере постоянную³ и др.

Следовательно, при помощи правовых норм осуществляется правовое регулирование и упорядочивание общественных отношений в требуемом направлении.

Применительно к заявленному подходу ученые отмечают, что ограничение прав является одним из правовых средств, обеспечивающих достижение поставленных правом целей и удовлетворение интересов субъектов права. Эти ограничения «позволяют удерживать субъекта права в определенных рамках с целью упорядочения общественных отношений путем обеспечения интересов контрсубъекта»⁴.

В итоге целью ограничения прав является гармоничное сочетание индивидуальных и общественных потребностей, интересов; урегулирование поведения отдельной личности, которое не позволяло бы нарушать права других участников общественных отношений, интересы общественного правопорядка⁵.

Полагаем, накопленные теоретические разработки применительно к субъективному подходу (даже в большем количестве относительно объек-

¹ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 26.

² Радько Т.Н. Теория государства и права. – М.: Российская академия адвокатуры, 2001. – С. 226.

³ Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 19.

⁴ См., например: Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 8-9; Приходько И.М. Правовые ограничения в законодательстве: проблемы теории и практики // Правоведение. – 1999. – № 1. С. 241;

⁵ Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. – СПб, 2011.

тивного) можно объяснить тем, что права и свободы человека и гражданина, являясь известным аксиологическим предпочтением более привлекательны для исследователей. Вместе с тем, считаем, что таковые следует рассматривать как составную часть общей теории, касающейся ограничений в праве и способствующую развитию частных проявлений установления легитимных пределов, в том числе, адресованных субъектам публичной власти.

С позиции второго – объективного подхода, представляется целесообразным привести позицию А.В. Малько, определяющую правовое ограничение в качестве правового сдерживания противозаконного деяния, способствующего созданию условий для удовлетворения интересов контрсубъекта и общества в сфере охраны и защиты; это определенные правом границы, указывающие на пределы, в рамках которых должны действовать субъекты, исключение определенных возможностей в деятельности лиц¹. Таким образом, ученым дана абстрактная дефиниция термина, позволяющая включить в него все другие понятия, в определенной степени ограничивающие деятельность физических и юридических лиц, государства в целом. Считаем целесообразным именно данные теоретические разработки адаптировать к пределам деятельности субъектов публичной власти.

Исходя из наиболее общего деления норм права на материальные и процессуальные, полагаем, что последние обладают значительным потенциалом в ограничении незаконной деятельности субъектов-носителей публичной власти. Это мы связываем, в частности с такими особенностями процессуальных норм как категорический характер их предписаний², а также адресность, в основном, субъектам, наделенным властными полномочиями³.

По темпоральному критерию процессуальные правовые ограничения можно разделить на постоянные и временные. Наличие последней разновидности можно объяснить постоянными изменениями, происходящими в обще-

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 91.

² См.: Галаган И.А., Глебов В.П. Процессуальные нормы и отношения в советском праве. – Воронеж, 1985. – С. 45.

³ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 36.

стве и государстве и необходимой реакцией права на это.

В качестве критерия классификации процессуальных правовых ограничений укажем на их отраслевую принадлежность – конституционные, муниципальные, административные, финансовые, экологические, а также включаем сюда непосредственно процессуальные отрасли в их многообразии.

Далее, придерживаясь подхода А.В. Малько, отметим, что в зависимости от того, в каком элементе процессуальной нормы содержатся ограничения, следует обособить: юридический факт-ограничение (гипотеза), запрет, приостановление, обязанность и т.п. (диспозиция), меры наказания (санкция)¹.

Отдельные юридические факты, по мнению В.Б. Исакова, устанавливают пределы свободного усмотрения, способствуют предотвращению правонарушений, а также преодолению их негативных последствий². В качестве фактов-ограничений можно назвать, к примеру, ч. 4 ст. 28 УПК РФ, содержащую положение о том, что прекращение уголовного преследования по основаниям, указанным в ч. 1 ст. 28, не допускается, если лицо, в отношении которого прекращается уголовное преследование, возражает против этого. Аналогичные положения содержатся в ч. 2 ст. 27 ч. 5 ст. 28.1 и др. УПК РФ.

В современной правовой системе обособлены нормы, имеющие своим назначением охрану общественных отношений³. Такие формализованы в виде запретов – указаний нежелательных для общества и государства действий. Т.Н. Радько отмечал, что такие правовые установления выступают одним из юридических средств, обеспечивающих законность и вместе с тем, это стимулятор должного поведения отдельных субъектов общественных отношений⁴.

Отличие запретов от иных норм состоит в том, что они предусматривают вид общественно опасного поведения и, таким образом, обнаруживают себя категорическим государственным осуждением возможного правонарушения.

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 93.

² Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. – М., 1984. – С. 61.

³ Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 8 (39). – С. 40-47.

⁴ См.: Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. – Волгоград, 1970.

Правило поведения расценивается как таковое лишь постольку, поскольку оно ориентирует поведение людей на определенные границы. Правило есть ограничение, – пишет В.В. Борисов¹. Позиция В.Н. Кудрявцева сведена к тому, что любая норма права определяет выбор из совокупности альтернатив в поведении, а, следовательно, лимитирует поведение многообразными общественно полезными формами². В различных нормах содержится неодинаковая конкретность и широты таких границ. Она находится в зависимости от того, насколько абстрактной является норма права. Вместе с тем любая из них представляет собой в самом общем виде должное поведение, т.е. предполагает обязанность воздерживаться от нарушения содержащихся в ней предписаний.

Отмеченное можно подтвердить тем, что норма права обязывает совершать определенные действия и тем самым запрещает действовать иначе, чем ею предусмотрено³. В этом смысле бесспорным является тезис о признании юридически обязательным такого поведения, отклонение от которого запрещается государством⁴.

Тезис о содержании запрета в любой правовой норме можно аргументировать и с позиции ее структуры (если в норме содержится санкция, значит есть и запрет). Данное обусловлено неразрывным единством в правовой норме запрета и санкции. Здесь уместно привести мнение И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшина о том, что санкции являют собой указание на меры государственного принуждения, которые применяются в случаях нарушения правовых запретов⁵.

Исходя из сказанного, необходимо обособлять запрет в широком и в узком смысле слова. В первом случае правовой запрет имплицитно выражается в любой норме. Узкий смысл сводится к тому, что правовой запрет является

¹ См.: Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. – Саратов, 1977. – С. 69.

² Кудрявцев В.Н. Право и поведение. – М., 1978. – С. 107.

³ Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. – Львов, 1959. – С. 69.

⁴ Лейст О.Э. Санкции в советском праве. – М., 1962. – С. 55.

⁵ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М., 1971. – С. 115.

запрещающей нормой права. Здесь запрет как бы выделяется, что в конечном счете опосредовано характером регулируемых общественных отношений.

Действуя в соответствии с запретом, субъект не получает никакого эффекта, но обеспечивает себе гарантию неприменения к нему санкций.

Роль запрета состоит не только в предупреждении о недозволенном поведении, но также в¹:

- оказании психического воздействия на людей;
- своеобразном правовом долге субъектов общественных отношений, регулируемых правом, так как последние обязаны воздерживаться от совершения запрещаемых поступков. Юридическим фактом, порождающим обязанность, является само издание запрета;
- возможности предусмотреть одновременно полиальтернативные варианты поведения, конкретных действий, нежелательных для общества и государства;
- том, что для абсолютного большинства граждан они, типично, ничем себя не выявляют, поскольку соблюдение их требований не предполагает создание конкретных правоотношений охранительного типа – уголовно-правовых, административно-правовых и т.п.

Обозначенное процессуальное ограничение в виде запрета демонстрирует ст. 17 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации о недопустимость повторного участия судьи в рассмотрении дела.

Научной дискуссии неоднократно подвергался вопрос содержательного соотношения запретов и ограничений. В результате по этому поводу в теории можно обособить три подхода:

- запрет выступает родовым понятием в отношении ограничения²;
- ограничение выступает родовым понятием в отношении запрета³;
- это самостоятельные понятия. По мнению А.Г. Братко, это два различных способа правового регулирования общественных отношений. Их ос-

¹ См.: Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. – Волгоград, 1970.

² См.: Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – С. 157.

³ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 96.

новное различие сводится к тому, что по своему содержанию запреты ориентируют на юридическую невозможность конкретного поведения, которое фактически возможно¹. Одновременно правовым ограничением выступает не только юридически, но и фактически недопустимая модель поведения. Правовой запрет по своему содержанию означает юридическую невозможность поведения, причиняющего ущерб интересам личности и государства. Однако такая юридическая невозможность не означает еще, что запрещаемое поведение фактически невозможно. Как раз, наоборот, правовой запрет – это указание на юридическую невозможность реально возможного общественно-вредного поведения.

Правовое ограничение в отличие от запрета, в принципе, нарушить невозможно. Это есть всегда ограничение какого-либо субъективного права, причем такое, которое гарантировано обязанностями соответствующих должностных лиц².

Анализируя представленные подходы, а также выделив запрет в качестве одного из видов процессуальных ограничений, представляется логичным разделить мнение о том, что запрет есть частное проявление ограничения.

Далее отметим приостановления в качестве временных и конкретных запретов на использование конкретными публичными властными субъектами их функциональных полномочий.

Приостановление не является видом юридической ответственности, но содержит принудительные элементы со стороны вышестоящего, контролирующего, надзорного или судебного органа, который временно прекращает существующее правоотношение, сдерживая наступление возможных общественно вредных последствий.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрен особый правовой институт, аналогов ко-

¹ Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 8 (39). – С. 40-47.

² См.: Братко А.Г. Запреты в советском праве / под ред. Н.И. Матузова. – Саратов, 1979. – С. 17.

тому не было ранее – приостановление служебного контракта¹. Исходя из буквального смысла положений приведенного акта понятия «освобождение от замещаемой должности», «увольнение со службы» и «расторжение служебного контракта» являются нетождественными и могут не совпадать по времени. Только понятие «увольнение с государственной гражданской службы» одновременно предполагает и прекращение служебного контракта, и освобождение от должности². Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» использует термин «увольнение» только применительно к прекращению государственно-служебного отношения, но не к прекращению отношений с государственным органом (служебно-трудовых отношений)³.

Также здесь уместно привести пример ст. 208 УПК РФ об основаниях, порядке и сроках приостановления предварительного следствия; ст. 144 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК - РФ)⁴ о праве арбитражного суда приостановить производство по делу и пр.

В отличие от таких типичных правовых ограничений, как запрет и приостановление, юридическая обязанность, к примеру, требует не воздержания, а действия, она выступает все же правосдерживающим фактором, правда, весьма специфическим. У юридической обязанности, как у самого «динамичного» правового ограничения, просто сильно развита сторона, отвечающая за отрицательное стимулирование, что в общем-то и обеспечивает процесс удовлетворения интересов управомоченного.

«Налагаемые обязанности, - заметил Ф.В. Тарановский, - ограничивают внешнюю свободу лиц, предоставляемые правом притязания обеспечивают определенную сферу внешней свободы, необходимую для удовлетворения индивидуальных интересов»⁵.

¹ Российская газета. – 2004, 31 июля; 2018, 13 декабря.

² Горячук И.Н. Приостановление служебного контракта // Трудовое право. – 2010. – № 9. – С. 83-88.

³ Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 8 (39). – С. 40-47.

⁴ Российская газета. – 2002, 27 июля; 2016, 29 июня.

⁵ Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. – СПб, 2001. – С. 111.

По мнению Г.Ф. Шершеневича, обязанностью, прежде всего, является сознание связанности своей воли. Человек совершает свои действия не в соответствии с собственными интересами, он считает необходимым ограничить себя в фактически возможном осуществлении интересов из-за наличия интересов других¹. Интересы управомоченного в противном случае не будут удовлетворены. Обязанности дают возможность осуществления действий только способом, указанным в законе и, таким образом, ограничивают поведение обязанного субъекта, сдерживают его от всех иных поступков, вступающих в противоречие с обслуживаемым субъективным правом. Обязанность является долгом, необходимостью, за «спиной» которой (в случае ее нарушения) стоят меры наказания.

Что касается обязанности как разновидности правового ограничения в деятельности субъекта публичной власти, то здесь за основу возьмем мнение А.В. Малько: обязанности призваны быть «обратной стороной» субъективного права, ограничениями, а не стимулами². Кроме того, если проанализировать определения, даваемые термину «обязанность» в юридической науке, то видно, что это всегда должное поведение, ограниченное соответствующими пределами, преступив которые наступает ответственность. Подтверждением тому служит позиция С.Н. Братуся: юридическая обязанность означает долженствование, необходимость поведения со стороны обязанного лица³. Аналогичен взгляд С.Ф. Кечекьяна о правовой обязанности как обусловленной содержащимися в нормах права требованиями и обеспеченной государственным принуждением необходимостью определенного поведения⁴.

На законодательном уровне данное правовое явление присутствует в ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих». В соответствии с ее положениями на военнослужащего, если иное не предусмотрено норма-

¹ См.: Ллойд Д. Идея права. – М., 2002. – С. 3554; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – М., 1912. – С. 619-620.

² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 100.

³ См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. – М., 1950. – С. 11; Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – С. 82-120.

⁴ См.: Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М., 1958. – С. 60.

тивными правовыми актами Российской Федерации, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации¹.

На военнослужащих распространены следующие обязанности, установленные Федеральными законами «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

1) обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

2) обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ). Данная норма неоднократно конкретизировалась в отраслевых ведомственных актах²;

3) обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; в письменной форме уведомлять своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также обязанность в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч.ч. 1, 2, 6 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ).

Это исчерпывающий перечень обязанностей военнослужащих. На них также распространяются обязанности, установленные ст. 18 Федерально-

¹ Российская газета. – 1998, 2 июня; 2019, 11 марта.

² См., например: Приказ Министра обороны РФ от 11 мая 2010 г. № 444 «О Порядке уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» (ред. от 29.03.2011 г.) // Российская газета. – 2010, 18 июня; 2014, 29 октября.

го закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Заключительным элементом в структуре правовой нормы является санкция, и так как в фокусе исследования – ограничения, то, конечно, мы подразумеваем их негативную разновидность применительно к процессуальным ограничениям. Таким образом, это различного рода наказания.

В правовом поле это достаточно распространенное явление. Так, в ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» невыполнение государственным служащим обязанности по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является правонарушением, влекущим освобождение государственного служащего от замещаемой должности либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Ключевым аспектом в рассуждениях о процессуальных правовых ограничениях, является установление пределов деятельности публичных властных субъектов.

Возможности управленческой роли публичных властных субъектов ограничены. Пределы их вмешательства в дела общества, территориальных коллективов, во-первых, обусловлены объективной невозможностью регулировать те явления и процессы в обществе, которые не поддаются государственному управлению. Во-вторых, пределы связаны с необходимостью сохранять саморегулирование общества, не вмешиваться в те сферы жизни, которые обеспечиваются саморегулированием. Такие пределы исторически обозначены двумя главными концепциями: 1) естественных прав личности, которые государство не имеет право отчуждать (и не оно наделило ими); 2) гражданского общества, в дела которого власть не должна вмешиваться.

В современной российской литературе, выступлениях государственных деятелей, публицистов оно понимается по-разному, чаще всего как разнообразная сеть самоуправляющихся добровольных объединений. Но государство

¹ Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 8 (39). – С. 40-47.

своими законами в определенной мере регулирует их деятельность (существуют законы о политических партиях, профсоюзах, других общественных объединениях и др.), оно предоставляет им права юридического лица или лишает этого и может даже распустить через суд при нарушениях законов. Регулятивная деятельность государства по отношению к разным сторонам реально существующего (а не гипотетического гражданского) общества хорошо известна. Государство своим регулированием в значительной мере определяет развитие общества¹.

Здесь также отметим детерминированность пределов деятельности публичных властных субъектов собственно их правовым статусом.

Исходя из толкования слова «предел» в словаре В.И. Даля, это раздел, край, рубеж или граница; конец одного и начало другого².

В юридической литературе термин «предел деятельности публичных властных субъектов» не выступал предметом исследования. Однако правоведы обращались к рассмотрению пределов отдельных видов государственной деятельности, например, прокурорского надзора.

Так, при характеристике пределов прокурорского надзора некоторые авторы рассматривают данное понятие в качестве правовой категории, определяющей границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования³.

Возвращаясь к буквальной интерпретации предела как границы, конец одного и начало другого, применительно к нашей работе мы можем говорить о том, что пределы деятельности публичных властных субъектов определены их местом в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также разновидностью государственной и муниципальной

¹ Зульфугарзаде Т.Э. Пределы деятельности органов государственной и муниципальной власти и управления в Российской Федерации // http://www.giab-online.ru/files/Data/2012/5/Zulfugarzade_5_2012.pdf (дата обращения 15.05.2016 г.).

² <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc2p/332190/%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%94%D0%95%D0%9B> (дата обращения 15.05.2016 г.).

³ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 40.

службы; кругом собственных полномочий и средств реагирования, а также видами актов, фиксирующих управленческие решения.

Отметим, что целью данной работы не является представление широкого перечня правовых норм, указывающих на видовое многообразие процессуальных правовых ограничений (по темпоральному признаку: временные и постоянные; по отраслевому признаку и с учетом видового многообразия правовых средств). Вместе с тем, уже приведенные дают основание для выводов об обособлении заявленного вида ограничений и необходимости дальнейшей их разработки в теории права. Полагаем, такой подход будет способствовать развитию не только фундаментальной правовой науки, но и концептуальному пополнению ее процессуальных отраслей. Это, в конечном итоге, позволит разработать и реализовать на практике предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

По итогам автором предлагается введение в научный оборот и дефиниция процессуального правового ограничения. Это направленное на достижение баланса интересов личности, общества и государства правовое средство, формализованное в процессуальных нормах и выражающееся в определении пределов деятельности публичных властных субъектов.

§ 4. Систематизация ограничительных ресурсов процессуального права для субъектов публичной власти

Результаты деятельности публичных субъектов дают основание сделать вывод, что отраслевые процессуальные нормы в своей совокупности не покрывают всего комплекса значимых вопросов, наличествующих в сфере процессуального регулирования.

Кроме того, публичные властные субъекты продолжают нарушать права человека, превышая пределы своих полномочий. Этот факт ежегодно подтверждается в рубриках докладов Уполномоченного по правам человека в России-

ской Федерации. К примеру, в общей части доклада за 2018 г.¹, в таких разделах, как, «Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство»², «Права человека в местах принудительного содержания»³ и др. Как нами уже было представлено в параграфе 1 данной Главы, неутешительна статистика правоохранительных органов о преступной деятельности представителей власти.

Нами возможность изменения сложившейся ситуации связывается с современными трансформациями в контексте известных аксиологических предпочтений, а также, считаем методологическому решению обозначенной проблемы в определении пределов деятельности публичных субъектов власти будет способствовать обоснованное и определенное автором понятие правовых ограничений в процессуальной разновидности. Вместе с тем, для систематизации правовых ограничительных ресурсов субъектов публичной власти следует использовать комплексный подход, направленный на консолидацию всех ресурсов подобного рода, в том числе, уже заявленных автором.

Исходя из этого, предлагаем следующие виды ограничений⁴.

1. Аксиологическое ограничение связано с тем, что субъективные права и свободы личности определяют границы в деятельности государства, порождают его обязанности и ответственность в данной связи.

Субъективные права и свободы личности, с позиции своей природы могут быть закреплены в законодательстве (юридико-позитивистский и либертарно-юридический подходы), или вовсе с ним не связаны (естественные права). Соответствующие обязанности государственных органов и их пред-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2018 г. // Российская газета. – 2011, 11 июня 2019 г.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 3 марта 2011 г. за 2010 г. // Российская газета. – 2011, 13 мая; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 20 февраля 2012 г. за 2011 г. // Российская газета. – 2012, 6 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19 февраля 2013 г. за 2012 г. // Российская газета. – 2013, 29 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 21 февраля 2014 г. за 2013 г. // Российская газета. – 2014, 9 апреля; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24 марта 2016 г. за 2015 г. // Российская газета. – 2016, 24 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 апреля 2018 г. за 2017 г. // Российская газета. – 2018, 17 апреля.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. // Российская газета. – 2010, 28 мая.

⁴ См.: Макогон Б.В. Ограничения государственной власти: уровни и пределы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 6 (109). – С. 41-48.

ставителей обеспечивают права и свободы человека и гражданина. При этом соразмерность прав и обязанностей является одним из важнейших признаков реализации принципа правовой справедливости. Антиправовой, этатистско-силовой характер носит превращение прав в обязанности (например, свобода труда – в обязанность трудиться). Как результат обязанностям одной стороны соответствуют обязанности же другой стороны, а государство наделяется по отношению к ним правами¹.

Для современных правовых демократических государств характерна модель конституционного закрепления прав и свобод человека и гражданина. Не является исключением в этой связи и Российская Федерация. В ст. 2 ее Конституции человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита определены как обязанность государства. Вследствие этого во взаимоотношениях человека, общества и государства приоритет принадлежит правам и законным интересам человека². В этом аспекте важное значение имеет ст. 18 Базового закона Российской Федерации, объявляющая права и свободы человека и гражданина в качестве «мерила» применения законов, деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления.

Поясним, что аксиологическое ограничение государственной власти мы не связываем с ограничением субъективных прав. В данном случае мы разделяем мнение Б.С. Эбзеева и имеем в виду то, что имманентные пределы основных прав зафиксированы в конституции и представляют собой границы признаваемой и защищаемой конституцией свободы индивидов и их ассоциаций; нормативное содержание того или иного права, состав его правомочий и систему гарантий³. Закрепленные в Конституции России основные права, адресуют государству не только пассивную обязанность воздерживаться от вмешательства в пределы свободы личности, индивида, но и активную обя-

¹ Луковская Д.И. Права человека и права гражданина. Правовой статус человека и гражданина // История государства и права. – 2007. – № 13. – С. 34-36.

² См.: Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – М., 2006.

³ См.: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М., 2008. – С. 256.

занность, состоящую в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие практическому осуществлению принадлежащих индивиду прав и свобод¹.

Следует уточнить, что, в отличие от индивидуально-личной свободы, субъективное право во всех случаях транслирует параллельно функционирующему в рамках правового поля субъекту триединую обязанность: непосредственно реализовать это право, содействовать (способствовать) претворению, воплощению его в жизнь, или же в своей деятельности не препятствовать его реализации. Социальные связи в публично-властной сфере практически легитимизируются, обретают праксиологическую эффективность при соблюдении условия, в соответствии с которым в статусах субъекта и контрсубъекта (лица, наделенного в рамках конкретных отношений властью, и, соответственно, подвластного) предусматриваются взаимные права и обязанности (как активные, так и пассивные).

Показательно, что в государствах Европы, считающихся в рассматриваемом ключе прогрессивными, до принятия Французской декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. официально существовали и государственно-доктринально превалировали лишь права и различные привилегии государственных органов, должностных лиц и корпораций, в то время как институт прав граждан находил свое выражение не в форме субъективных прав, а через некоторые обязанности государства. Только с указанного момента в концепции субъективных прав и их реализации произошел, считаем, знаковый переход от понимания последних исключительно как прав властвующих к их трактовке в качестве гарантированных государством прав человека и гражданина.

Отметим, что в правовой теории выработана концепция «субъективного публичного права». В качестве цели введения в оборот подобной научной конструкции видится попытка определения пределов, устанавливаемых в отношении власти государства в целом и государственно-властных субъек-

¹ См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. – С. 114.

тов в частности публичными прерогативами субъекта правовых отношений с государством, отдельного члена социума¹. В рамках данного исследования не поставлена задача раскрытия содержания подобного рода понятий. Вместе с тем, подчеркнем, что сама попытка и имеющиеся в данной части разработки свидетельствуют о непрекращающемся интересе к поиску оптимального баланса в деятельности публичных властных субъектов, а также общества и личности. Таким образом, и понятие субъективных публичных прав мы рассматриваем как один из методологических приемов, способствующий решению заявленной проблемы².

А. Б. Зеленцов в изложенной им концепции³ обращает внимание на несовпадение субъективных публичных прав частных лиц с обязанностями по их осуществлению (в противовес выводам многочисленных теоретических разработок первой половины XX в., в которых утверждается обратное). К примеру, избирательное право (в субъективном смысле) ни в коем случае не наделяет его обладателя обязанностью участвовать в избирательном процессе. Данное право коррелируется лишь с обязанностью государства, его органов и должностных лиц создания всех необходимых условий для его воплощения в объективную реальность, и, соответственно, непрепятствования его реализации. Кроме этого, что касается органов публичной власти и их представителей, не все права, формально им принадлежащие, совпадают и практически совмещены с их обязанностями. Ярким примером в данном контексте выступают так называемые дискреционные полномочия. В их отношении закон лишь определяет соответствующие рамки, жестко объективным правом они не связаны. Кроме этого, законодательно закрепленной обязанности публичных властных субъектов производить какие-либо действия в публичных интересах, чаще всего, соответствует правомочие лиц частных на подобные действия. Также автор замечает, что в публичных правоотношениях прямая,

¹ Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право. – М., 2012. – С. 40.

² Макогон Б.В. Конститутивные виды ограничений функционирования публичных властных структур // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8. – С. 65-69.

³ Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право. – М., 2012. – С. 40-60.

непосредственная коррелятивная связь между правами и обязанностями может и отсутствовать, что обусловлено особенностями некоторых статусных прав, носящих, по сути, декларативный характер и которые сущностно ближе к некой форме законных интересов, нежели к субъективным правам (к примеру, многие социально-экономические права). С этим утверждением, в целом, можно согласиться.

Стоит заметить, что в отечественной государственно-правовой науке конца XIX – начала XX вв. большинство авторов высказывали идею о наличии самостоятельного правового феномена субъективных публичных прав наряду с юридическими обязанностями в публичной сфере, основываясь при этом на концепции разграничения прав частных лиц и прав органов государства в области публичного управления. В данном контексте авторы обозначенного периода в публичном праве выделяли “права властвования” и “права свободы”¹. К первым причислялись права, которыми обладают государство, его органы и должностные лица в отношении частных субъектов. Такие правомочия считались достаточно жестко связанными с обязанностью их осуществления, поскольку субъектам публичной власти, как правило, не предоставлялась возможность свободно ими распоряжаться, а, напротив, они подлежали обязательному осуществлению, при этом носили императивный характер, были неотчуждаемы. Строгая обязанность по осуществлению прав властвования не допускает возможности освобождения подвластных (частных лиц) от исполнения принадлежащих им публично-правовых обязанностей, соотносенных с такими правами, за исключением чрезвычайных случаев.

Что же касается «прав свободы», то к данной категории относили субъективные публичные права частных субъектов, которыми они наделены по отношению к государству. Эти права часто делили на две группы: права на участие в осуществлении государственной власти и права, включающие свободу от вмешательства государства в жизнь частных лиц.

¹ См.: Тарановский О. В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев, 1917. – С. 265-267.

Думается, сконструированная в свое время отечественными авторами система субъективных публичных прав, включающая права властвования и «права свободы», даже в современных условиях сохранила научно-практическую актуальность. Подчеркнем также, что введение критериев определения субъективных публичных прав свидетельствует о тщательной проработке заявленного подхода. Так, основным критерием определения публично-правового характера индивидуализированных субъективных прав в конкретных правоотношениях выступает критерий их принадлежности частным лицам как субъектам публичного права в плоскости их взаимодействия с органами публичной власти.

Субъективные публичные права частных лиц – это не только их политические права, но и личные (гражданские), экономические, социально-культурные права, в правоотношениях или по поводу правоотношений с государственными и муниципальными органами (должностными лицами) как носителями публичной власти, реализующими в этих правоотношениях свои полномочия. Эти права и соответствующие властные полномочия получают свое закрепление в нормах публичного права, относящимся к различным областям (конституционное, административное, таможенное, налоговое и др.).

Государственный орган (должностное лицо), выступающий обязательным участником властеотношений, опосредованных субъективными публичными правами, предстает в качестве власти не только повелевающей, но и правообязанной. В частности, осуществляемая в рамках публичных правоотношений реализация личных (гражданских) прав, обрамлена гарантиями со стороны государства как на наличие данных прав, так и на их осуществление и защиту, в том числе, посредством принятия рамочных и отраслевых законов и подзаконных нормативных правовых актов. При всем этом не следует забывать о том,

что рассматриваемые права могут быть реализованы также и в рамках прямого действия соответствующих норм в публичной и частноправовой сферах¹.

2. Самоограничение государственной власти, проявляющееся в принципе разделения государственной власти².

Как известно, разделение властей является продуктом так называемой смешанной конституции, которая проводит различие между законодательной властью народа и исполнительной властью монархической системы. В таком случае развитие независимого судопроизводства становится в один ряд с этими обеими властями, в результате чего классическое разделение властей обретает три политические организации или функции, которые призваны установить взаимный контроль и баланс в государстве, являющимся общественным политическим достоянием. В Новое время Локк и Монтескье подхватили эти выработанные еще античностью идеи, превратив их в важный инструмент современного правового государства. Избранный народом орган, который принимает законы в качестве всеобщих и абстрактных предписаний (законодатель как парламент или непосредственно народ), не должен ассоциироваться и тем более идентифицироваться с исполнительной и распорядительной властью. Воплощенная в системе исполнительных органов, эта распорядительная власть вовне действует посредством индивидуальных и конкретных мер, регулирующих отдельный случай в качестве выражения признака конкретности, и мер, относящихся к четко определенному ряду субъектов (в качестве выражения специальности)³. В случае наличия спорной ситуации в контексте того, верно ли реализует (выражает) принимаемый акт волю законодателя – ее разрешение находится в компетенции независимых судов.

¹ Макогон Б.В. Конститутивные виды ограничений функционирования публичных властных структур // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8. – С. 65-69.

² См.: Макогон Б.В. Ограничения государственной власти: уровни и пределы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 6 (109). – С. 41-48.

³ Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. – М., 2011. – С. 43.

По мнению В. Кэги, при разделении властей речь идет об эффективной связи «разделения властей и их соединения»¹.

Вторым европейским автором, работавшим на рубеже Средневековья и Нового времени над проблемой гарантий обеспечения свободы в рамках государства, был Монтескье, хотя, думается, оба ученых, скорее всего, заблуждались касательно образцовости уже сложившегося в Великобритании того времени разделения властей, обеспечивающего такую свободу. При точном разделении первоначально понимаемой как единой государственной власти на три части (законодательную, исполнительную и судебную) государственный деятель обретает умеренную государственность с надежным обеспечением свободы, в результате чего гарантия основных прав при формулировании всех их каталогов предстает менее важной, чем достижение умеренной государственности как окончательной цели. При этом Монтескье заходит настолько далеко, что усматривает во взаимном блокировании властей не паралич активной государственности, а высшую свободу, свободу всеобщую².

В XIX в. никто не сомневался в том, что идея Монтескье о разделении властей явилась предвидением главных элементов принципа правового государства. Если в «О духе законов» (1748 г.) разделение властей еще не столь отчетливо обнаруживало такой характер гарантии правового государства, то позднее, в XIX в., этот факт стал очевидным в системе конституционной монархии. Ведь с того времени конституционный монарх для осуществления вмешательства в буржуазную сферу прав нуждался в санкции закона и был вынужден соглашаться с контролем со стороны независимых судов.

Две различные формы организации государства попытались – более или менее однозначно – реализовать разделение властей. В то время как в североамериканской конституции, наделяющей президента высшей исполни-

¹ Кэги В. От классического разделения к всеобъемлющему разделению властей // Конституционное право и конституционная действительность. К юбилею Х. Хубера (нем. яз.) – Берн, 1961. – С. 151.

² Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. – М., 2011. – С. 44.

тельной властью, разделение властей проступает особенно отчетливо¹, в парламентской демократии выражено менее определенно, каким образом парламентское большинство, т.е. большинство законодательного органа, одновременно представляет исполнительную власть. По этой причине большое значение приобретает юрисдикция административных судов, поскольку она блокирует возможную нехватку ресурсов правового государства.

Еще со времени Великой французской революции горизонтальное разделение властей дополняется и сопровождается вертикальным, предполагающим учреждение под уровнем центрального государства особого уровня, именуемого «муниципальная власть». Хотя, справедливости ради отметим, что базовая идея, касающаяся данного уровня власти, появилась задолго до французской революции, подтверждением чему служит появление и развитие, в частности, в Германии, общин двух типов: городских и деревенских.

Итак, функционирование ветвей власти только лишь в рамках определенной сферы – это фундаментальное их предназначение в соответствии с принципом разделения властей. Государственный орган, относящийся к той или иной ветви власти не может решать задачи (осуществлять полномочия) другой ветви, действует строго в рамках соответствующей компетенции. Так, для законодательной власти предусмотрена процедура законотворческого процесса, включая регламентацию его стадий. По отношению к исполнительной власти прибегают к использованию ограничений ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства; практикуют запреты на принятие ею ведомственных актов, затрагивающих отношения, которые должны регулироваться только в законодательном порядке. Разделяя позицию А.В. Малько, сюда же отнесем определенные в законе сроки президентской власти, процедуру отрешения от должности, вотума недоверия правительству и т.п.²

Однако, в системах, где реализуется разграничение компетенции между органами власти, существует значительное число «сдержек и противо-

¹ Конституция Соединенных Штатов Америки принята 17 сентября 1787 г. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения 15.03.2013 г.).

² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 233.

сов». Сделаем ремарку, что государство может признавать разделение компетенций между его высшими органами, но отрицать разделение властей и проводить в жизнь принцип единства государственной власти (якобинская Франция, Парижская коммуна 1871 г., Советский Союз)¹.

Действительные ограничения или перевесы проистекают из обоюдного влияния автономии существования и автономии решений. Какой бы разграниченной и независимой ни была законодательная власть, это не имеет значения, если она не способна осуществлять свою волю посредством законов, если исполнительная власть имеет конституционную возможность навязать ей свою собственную волю или просто имеет конституционное право законодательствовать в определенных вопросах².

В рамках системы «сдержек и противовесов» решения о назначении судей и создании отдельных органов правосудия часто принимает другая власть (не имея возможности удалить в отставку этих судей). В своей деятельности судебные органы в целом не зависят от иных ветвей власти, хотя осуществляют свою деятельность по правилам, определяемым другими ветвями власти. Такие проявления можно обнаружить в отношении каждой из ветвей власти.

В Российской Федерации осуществляется еще и вертикальное ограничение власти, опосредованное принципом федерализма. Уточним, что утверждающийся в России в соответствии с ее Конституцией федерализм на современном этапе проходит весьма важную фазу в своем развитии. Пройдя фазу концептуальных поисков, многие десятилетия вербально-декларативного признания при почти полном отвержении на практике государственного строительства, сложнейший кардинальный переход к совершенно новой системе ценностей в условиях многонациональной страны, сегодня российский федерализм перешел на этап своего совершенствования.

¹ См.: Муравский В.А. Органическая концепция разделения властей // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 22-31.

² См.: Шайо Андраш Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) (пер. с венг.). – М., 2001. – С. 96.

Правовое государство неотвратимо требует постоянно и на всех этажах федеративного строительства осуществлять разграничение предметов ведения, без которого немислимо создание оптимальной системы государственного устройства¹. Однако, пока не удалось сделать все для включения в процесс федерализации России полного ресурса правового государства, которое и само пребывает здесь на фазе развития и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

На общенациональном уровне фактор воздействия на процесс совершенствования правового государства проявляется в том, что ни одна из мер, призванных служить реализации федерализма, не может быть осуществлена вне правового поля. Стало быть, перфекционизм в разграничении властей, определении проблемных полей федеральных властных структур, полномочий силовых ведомств в такой же мере открывает шлюзы для развития правового государства, как и разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации. Сложнее обстоит дело с предметами совместного ведения, которые на практике еще долго будут служить камнем преткновения, пока федеральный механизм не наберет необходимую инерцию.

Отметим, что существенным своеобразием отличается воздействие федеративных отношений на процесс становления и развития правового государства на уровне субъектов Федерации.

Здесь весьма важной и постоянно заявляющей о себе является проблема непрерывного совершенствования разделения власти. Казалось бы, зафиксированное один раз, такое разделение становится априори постоянным и единообразно действующим во все времена. Положение меняется, когда многонациональное государство, стремящееся стать федеративным, входит в переходный период. Формирование федеральной структуры, возникновение новых властных органов вызывает к жизни цепочку превращений государственно-правовых принципов и институтов. За минувшие два десятилетия в

¹ Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. – М., 2011. – С. 130.

России это ощутили на себе все субъекты Федерации – в законодательной, исполнительной и судебной сферах власти.

3. Ограничения, адресованные представителям публичных властных структур, реализующим государственную и муниципальную власть – служащим¹. Безусловно, государство является категорией абстрактной, и его конкретные полномочия реализуются в рамках государственных органов соответствующими служащими. Данные правовые ограничения мы относим к разновидности процессуальных (в силу специфичности субъекта адресации и особенностей, связанных с содержанием нормы процессуального права). В отличие от двух представленных выше, эти ограничения носят конкретный, оперативный характер; подвержены постоянным изменениям с целью соответствия той ситуации, которая характерна для государства и общества; не получили в теории статуса аксиом (как признание прав и свобод личности и принцип разделения государственной власти), поэтому достаточно дискуссионны как в доктрине, так и на практике. Вместе с тем, считаем, именно они в прикладной деятельности способны скорректировать пределы в деятельности публичных властных структур, так как адресуются конкретным субъектам с указанием необходимого варианта поведения, а, следовательно, в каждом случае возможна персонификация ответственности.

От четкости законодательного определения ограничений, адресованных государственным служащим, во многом зависит эффективность их профессиональной деятельности по исполнению полномочий государственных органов, законность принятия решений и гарантированность соблюдения прав личности. В основе деятельности государственного служащего должен быть закон, а не проявление его субъективной воли.

Таким образом, следует признать положительным подход законодателя к определению ограничений, связанных с гражданской службой в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе

¹ См.: Макогон Б.В. Ограничения государственной власти: уровни и пределы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 6 (109). – С. 41-48.

Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ). Их назначение состоит в обеспечении четкой работы государственных служащих, создании условий для их независимости от различного рода государственных и негосударственных структур, предотвращении возможных злоупотреблений.

В целом ограничение прав государственных гражданских служащих определяют как гарантированность реализации служебной деятельности в сфере соблюдения государственным служащим публичного интереса (прав и законных интересов граждан и организаций) и пресечения различного рода злоупотреблений своими обязанностями¹.

В теории права выделяют разнообразные классификации правовых ограничений для государственных гражданских служащих. Например, В.А. Козбаненко обособляет общие и специальные ограничения. Первые являются неизменным элементом в своем нормативном содержании для всех гражданских служащих, а специальные связаны с особенностями их профессиональной деятельности и могут вводиться только на основании федерального закона или устанавливаться подзаконными актами в зависимости от того, на какую сферу отношений они направлены².

Е.В. Охотский считает целесообразным делить ограничения с учетом цели их установления на:

1) ограничения, касающиеся политической сферы; 2) ограничения, направленные на недопущение использования служебных полномочий; 3) ограничения, направленные на недопущение получения неимущественных выгод; 4) запреты на использование в неслужебных целях средств материально-технического и информационного обеспечения, другого государственного имущества³.

¹ См.: Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 17; Насташкин А.М. Предельный возраст нахождения на государственной службе как свидетельство незрелости российской демократии // Закон и право. – 2000. – № 11. – С. 14-19.

² См.: Козбаненко А.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2003. – С. 196.

³ См.: Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 22-24.

С учетом предложенных в науке подходов, представляется целесообразным на основании теоретического обоснования включения в процессуальные правовые ограничения таких разновидностей как запреты, обязанности, приостановления, а также с учетом положений Федерального закона № 79-ФЗ обособить следующие виды ограничений, адресованных государственным служащим¹: 1) ограничения, связанные с гражданской службой (ст. 16); 2) запреты, связанные с гражданской службой (ст. 17); 3) запреты, сохраняющиеся после увольнения со службы (п. 3 ст. 17); 3) основные обязанности гражданского служащего (ст. 14).

Целью данной работы не является раскрытие всех видов процессуальных правовых ограничений, адресованных государственным служащим, особое внимание уделим непосредственно ограничениям.

Итак, ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены следующие правовые ограничения.

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещае-

¹ Макогон Б.В. Юридический комплекс правовых ограничений деятельности субъектов публичной власти в России // Социально-политические науки. – 2016. – № 3. – С. 107-110.

мой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

11) иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, за исключением ограничений, указанных в ч. 1 ст. 16 ФЗ № 79, устанавливаются федеральными законами.

В 2008 г. с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», обусловленного ратификацией конвенций ООН против коррупции от

31 октября 2003 г.¹ и об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.², на военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, органов уголовно-исполнительной системы, прокуратуры и иных федеральных государственных служащих распространены ограничения, запреты и обязанности, установленные данным правовым актом, а также Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Поэтому в отраслевые законодательные акты о различных видах государственной службы помимо наличествующих были внесены изменения в части ограничений и запретов, обязанностей, отраженных в указанных выше актах. Поэтому далее, исходя из критерия отраслевой принадлежности, проанализируем законодательство на предмет выявления соответствующих норм.

В ст. 14 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» консолидированы ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел³.

Таким образом, законодатель, не разграничивая ограничения и запреты, объединяет их в одной норме и «отправляет» к ст. 29 Федерального закона «О полиции»⁴. В таковой дублируются положения ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ, исключая п. 3 о прекращение в отношении сотрудника полиции уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием. А также отсутствует п. 9, имеющийся в ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ, связанный с представлением информации о доходах.

Помимо этого, в ч. 2 ст. 29 указанного правового акта на сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установ-

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. // Российская юстиция. – 2004. – № 4. – С. 17-40.

² Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г. // СЗ РФ. – 2009 г. – № 20. – Ст. 2394.

³ Российская газета. – 2011, 7 декабря; 2018, 6 августа.

⁴ Российская газета. – 2011, 8 февраля; 2019, 3 апреля.

ленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17 «Запреты, связанные с гражданской службой», ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» и ст. 20 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» Федерального закона № 79-ФЗ, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности.

В целом на основании правовых позиций, выраженных в Постановлении от 6 июня 1995 г. № 7-П¹ и Определении от 21 декабря 2004 г. № 460-О², Конституционный Суд России в Определении от 16 апреля 2009 г. № 566-О-О³ указал, что служба в ОВД является особым видом государственной службы, направлена на реализацию публичных интересов, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в этих органах, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности; законодатель, определяя правовой статус сотрудников, проходящих службу в ОВД, вправе устанавливать для этой категории граждан как определенные ограничения в части реализации ими гражданских прав и свобод, так и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования ОВД, а также специфическим характером деятельности указанных лиц; установление законодателем определенных ограничений

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» в связи с жалобой гражданина В.М. Минакова» // Российская газета. – 1995, 15 июня.

² Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. № 460-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Журавлева Анатолия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 19 Закона Российской Федерации «О милиции», части пятой статьи 11 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и части первой статьи 221 Кодекса законов о труде Российской Федерации» // Документ опубликован не был; www.garant.ru

³ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2006 г. № 566-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зимины Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1.1 Положения об исчислении выслуги лет, назначении и выплате пенсий и пособий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, имеющим классные чины, и их семьям» // Документ опубликован не был; www.garant.ru

прав и свобод в отношении лиц, проходящих службу в органах внутренних дел, само по себе не противоречит Конституции РФ.

В ч. 2 ст. 14 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ Президент РФ наделен полномочием по определению порядка, в котором осуществляется рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения сотрудниками ОВД ограничений и запретов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Таким актом является Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹. В нем также утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Основной задачей указанных комиссий является содействие государственным органам: а) в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», другими федеральными законами; б) в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции (п. 3).

В отношении федеральных государственных гражданских служащих на основании названного Указа был издан Приказ МВД России от 27 июня 2016 г. № 341 «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов»².

Положения ст. 7.1. «Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в таможенных органах» Федерального закона от 21

¹ СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446; 2017. – № 39. – Ст. 5682.

² <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71349620/#review> (дата обращения 25.09.2016 г.); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 28.11.2018 г.).

июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹ дублируют норму ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции» в части уточнения таковых федеральными законами «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Помимо этого, в законе содержится ст. 7 «Ограничения в приеме на службу в таможенные органы и при ее прохождении», «Предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Аналогична ситуация с Федеральным законом «О статусе военнослужащих», в ст. 27.1 которого сформулированы ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ², обусловленных принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Солидаризируемся с мнением о том, что понятие «ограничения, связанные с прохождением военной службы», следует отличать от понятия «правовые ограничения», адресованные военнослужащим, так как последнее является более широким понятием, означающим установленную действующим законодательством систему правоограничивающих норм, обусловленных задачами, принципами организации и функционирования военной службы, направленных на обеспечение должного исполнения военнослужащими функций в сфере обороны и безопасности государства, нарушение или несоблюдение которых влечет правовые последствия. Вместе с тем, считаем, что представленные категории и «ограничения, связанные с прохождением военной службы», и «ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской службы» являются частными проявлениями процессуальных правовых ограничений в целом³.

¹ Российская газета. – 1997, 31 июля; 2018, 6 августа.

² Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (ред. от 21.11.2011 г.) // Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2011, 9 декабря.

³ Макогон Б.В. Система ограничительных ресурсов для субъектов публичной власти // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3. – С. 25-33.

На основании изложенного, можно сделать следующие выводы и обобщения.

Полагаем, что положительным является опыт законодателя по легальному отражению ограничений и запретов, предусмотренных для различных видов государственной службы. Вместе с тем нельзя не сказать и о том, что отсутствует унификация при регулировании таковых: законодательно без обособления объединяются в одной норме и ограничения, и запреты, и даже обязанности. Данная ситуация объяснима тем, что в федеральные законы, касающиеся прохождения государственной службы были внесены изменения в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». На момент его принятия не все отраслевые законы имели одинаковый «набор ограничений». В связи с этим представляется целесообразным¹:

– адаптировать из теории права унифицированный подход к определению понятий «запрет» и «ограничение», «обязанность»; указать их в рамочном федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– исключить копирование и повторение норм в отраслевом законодательстве с рамочным законодательством о «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции»;

– систематизировать в каждом отраслевом законе в отдельной статье или в различных частях одной статьи ограничения, запреты и обязанности, адресованные государственным служащим, связанные со спецификой ее конкретных видов.

Считаем, что сложившаяся в настоящее время в законодательстве ситуация не только не способствует законодательному определению пределов в деятельности публичных субъектов власти, но и минимально не решает задач в этой области, определенных в конкретном законе.

¹ Макогон Б.В. Система ограничительных ресурсов для субъектов публичной власти // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3. – С. 25-33.

Глава II. ЮРИДИЧЕСКАЯ ФОРМА ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

§ 1. Понятие и виды юридической процессуальной формы

В настоящее время процессуальная форма имманентна российской правовой системе, очевидна тенденция процессуализации различных сторон общественной жизни. В связи с этим уместно привести мнение В.И. Мельниковой, которая справедливо считает, что оптимизация реализации государственного управления и ограничение его произвола напрямую зависят от процессуального регулирования, неотступно сопровождающего различные сферы общественной жизни¹.

Нами разделяется позиция, в соответствии с которой по своему характеру и уровню научного абстрагирования понятие процессуальной формы выполняет функцию унифицированного инструмента междисциплинарного научного общения². Это связано с тем, что оно объединяет совокупность одnorodных процедурных правил для участников процесса, направленных на достижение конкретного материально-правового результата³.

Надо сказать, что обращение к процессуальной форме в правовой действительности всегда представляло собой важную теоретическую и практическую задачу. Однако вопросы в этом направлении разрешались в основном в рамках уголовного, гражданского и отчасти административного процессов. В последние годы положение стало меняться, ибо данная проблема, несомненно, приобрела более широкую научную значимость, становясь предметом интенсивных изысканий в области процессуальных форм, в том числе, нетрадиционных, а также, что наиболее ценно, перемещаясь в область фундаментальных исследований в теории права⁴.

¹ См., например: Мельникова В.И. Соотношение процессуальных норм Кодекса РФ об административных правонарушениях и Налогового кодекса РФ // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 31-38.

² Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 17-23.

³ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 71.

⁴ Макогон Б.В., Гусева А.А. Структура юридической процессуальной формы // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 6. – С. 16-19.

Думается, что в трудах И.А. Галагана и А.В. Василенко наиболее четко прослеживается тезис о восприятии юридического процесса как целостного образования. По их мнению, невозможна законодательная регламентация только материального содержания; это же должно характеризовать и процессуальную сторону¹. В дальнейшем эти ученые при рассмотрении проблем теории правоприменительных отношений вновь подчеркнули, что реализация материально-правовых и соответствующих им процессуальных норм осуществляется в рамках взаимодействующих друг с другом материально-правовых и процессуальных отношений, выступающих единым, комплексным, правоприменительным отношением².

Со своей стороны отметим, что предназначение процессуальной формы деятельности субъектов публичной власти состоит, с одной стороны, в реализации актуальных демократических принципов, а, с другой – гарантировании субъективных прав и свобод человека и гражданина.

Юридическая процессуальная форма оказывает позитивное влияние на режим законности в государстве, функционирование публичных властных структур, институт ответственности государственных служащих и должностных лиц. С учетом порядка реализации государственной деятельности и юридических последствий таковая касается: учреждения и дальнейшего формирования субъектов властной деятельности; принятия нормативных правовых актов; реализации юридической деятельности в сфере правоприменения и контроля.

Следует заметить, что обращение к проблеме интерпретации юридической процессуальной формы характеризуется постоянным интересом со стороны ученых-юристов (начиная с 1950-х гг. и до настоящего времени). В данной связи мы ставим перед собой цель провести исследование, направленное на уточнение и систематизацию имеющихся знаний о юридической процессуальной форме и, конечно же, применительно к разрабатываемой теории процессуально-ограничительных отношений.

¹ См.: Галаган И.А., Василенко А.В. Проблема теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. – 1986. – № 2. – С. 58.

² См.: Указ. соч. – С. 12-19.

Итак, исходя из анализа доктринальных позиций на предмет выявления в них подходов к определению юридической процессуальной формы, можно обособить два: узконаправленный (предполагающий дефинирование понятия «юридическая процессуальная форма») и комплексный (указывающий на юридическую процессуальную форму как научную конструкцию)¹.

Так, в рамках первого можно указать ученых, которые ассоциируют процессуальную форму с конкретными отраслями. Например, М.С. Шакарян и А.К. Сергун, отстаивая судебную процессуальную форму, приводят в качестве аргументов следующее: отсутствие подчинения в деятельности публичных институтов и должностных лиц единым правилам, что не способствует выработке единого понятия процессуальной формы; появление отрицательных последствий при чрезмерном употреблении псевдопроцессуальной формы (разрыв населения и публичных властных структур, сложность и удорожание правоприменительной деятельности, формализация и бюрократизация процесса правоприменения)².

М. С. Строгович под процессуальной формой понимает закрепленную процессуальным законодательством совокупность условий, необходимых для совершения процессуальных действий³.

В.П. Беляев рассматриваемое понятие конкретизировал через совокупность правил, определяющих порядок властной деятельности в уголовном и гражданском (классических) процессах⁴.

В свою очередь, А.Т. Боннер полагает, что широкое понимание процессуальной формы приведет к бюрократизации и удорожанию государственного аппарата⁵, тем самым подчеркивая приверженность узконаправленному подходу.

¹ Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 17-23.

² См.: Шакарян М.С., Сергун А.К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 70.

³ См.: Добровольский А.А. Исковая форма защиты права. – М., 1965. – С. 60; Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1958. – С. 25.

⁴ См.: Беляев В.П. О процессуальной форме юридической деятельности // Юрист. – 2005. – № 8. – С. 47-51.

⁵ См.: Боннер А.Т. К. Маркс о соотношении права и процесса // Правоведение. – 1978. – № 4. – С. 23-31.

Ученые в данной группе также определяют юридическую процессуальную форму без связи в конкретной отрасли, а взяв за основу любой монокритерий.

Так, Н.Н. Вопленко и Р.Ф. Васильев в качестве форм юридической деятельности называют только правовые акты, которые отражают и закрепляют юридические действия, способы и средства их осуществления; вынесенные решения¹.

А.Ф. Клейнман полагает, что это различные комплексы процессуальных действий².

В.О. Лучин под юридической процессуальной формой понимает определенный способ рассмотрения и разрешения управомоченными структурами конкретного дела, предполагающий конкретные юридические последствия³.

Особое внимание следует уделить позиции В.М. Карташова, который, выделял внутреннюю и внешнюю юридическую формы. При этом ученый называл правовые акты в качестве внешней формы юридической деятельности, а способ организации, внутренние связи элементов внутренней процессуальной формой («процедурно-организационная», «процедурно-процессуальная»)⁴.

И.М. Зайцев определяет форму как юридическую конструкцию правового упорядочивания деятельности и определения формы документов. С помощью таковой регулируется, с одной стороны, деятельность граждан, организаций, должностных лиц и публичных властных субъектов, с другой, – официальные документы, закрепляющие итоги данной деятельности. По данной причине автор различает форму деятельности и форму правовых документов⁵. В.П. Беляев считает, что названный подход необоснованно делит целое на части и обособляет отдельный самостоятельный компонент – юридическую дея-

¹ См.: Васильев Р.Ф. Акты управления. – М., 1987. – С. 71, 98, 113; Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. – М., 1976. – С. 11, 28.

² Клейнман А.Ф. Судебное решение в науке прокурорского процессуального права // Правоведение. – 1966. – № 3. – С. 73.

³ См.: Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976. – С. 27.

⁴ См.: Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов, 1989. – С. 70.

⁵ См.: Зайцев И.М. Понятие и содержание юридического процесса // Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2001. – С. 441-442.

тельность по документированию. Последняя, по мнению ученого, всегда включена при формализации соответствующих документов¹.

С.С. Алексеев дефинирует юридическую форму как урегулированный нормами права порядок осуществления правотворческих операций и правоприменительных действий². Таким образом, предполагается, что процессуальная форма относима только к правотворчеству и правоприменению.

Из многообразия позиций в рамках узконаправленного подхода, на наш взгляд, наиболее приемлемым, представляется мнение Е.Е. Тонкова, который видит в форме обьективированное выражение сущности деятельности государственных органов и должностных лиц³.

Не отрицая значимость разработанных указанными учеными дефиниций юридической процессуальной формы, полагаем, что все-таки их ценность наиболее высока применительно к отдельным институтам или отраслям права. На наш взгляд, сохраняется необходимость обобщения знаний, позволяющая комплексно определить юридическую процессуальную форму для того, чтобы эти сведения носили универсальный характер и были базовыми в теории государства и права.

Итак, сторонники комплексного подхода, отстаивая свою позицию, приводят аргументы на основе философских категорий общего, особенного и единичного. Таким образом, логично существование в целом процессуальной формы, а также наличие особой процессуальной формы в отдельных правовых отраслях и даже институтах⁴.

Автором же разделяется мнение, что широкая трактовка процессуальной формы предполагает соединение ее понятия на базе анализа аналогичных явлений⁵ с учетом диалектического единства формы и содержания.

¹ См.: Беляев В.П. О процессуальной форме юридической деятельности // Юрист. – 2005. – № 8.

² Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. – С. 313, 336-337.

³ См.: Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 2-5.

⁴ См.: Основин В.С. Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 11.

⁵ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 72.

В целях дальнейшего определения исследуемого понятия считаем целесообразным обратиться к выявлению признаков данного правового феномена.

В качестве одного из таковых выступает системность, которая предполагает восприятие юридической процессуальной формы в качестве интегрированной системы, включающей в себя совокупность более мелких разнорядковых систем процессуальных действий или процедур, отличных собственной содержательной спецификой.

Обязательными признаками системы выступают части целого, его компоненты. Так, характеризуя последовательность развития процессуальной деятельности, И.Я. Фойницкий считает, что предварительное и окончательное производство – этапы, размещающие в себе ряд промежуточных процессуальных состояний, имманентных для любого уголовного дела от момента возникновения и до прекращения. Дознание и предварительное следствие составляют предварительное исследование, где устанавливаются обстоятельства преступления и собираются доказательства виновности лица. В предварительное производство ученый включал решение вопроса о предании суду и «подготовительные к суду распоряжения». За данной стадией наступало окончательное производство в суде. Далее следовали апелляционный, кассационный порядок производства по пересмотру судебного приговора, а также в порядке возобновления уголовного дела¹.

Аналогичную позицию занимал Я.О. Мотовиловкер, справедливо указывая на то, что «переход уголовного дела из одного его состояния в другое есть движение»².

Каждой стадии уголовного процесса присущи свои непосредственные задачи, стоящие перед уголовным судопроизводством (условия производства, субъектный состав, определенная форма процессуальной деятельности, особый характер уголовно-процессуальных правоотношений), а также итоговое реше-

¹ См.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. – СПб, 1899.

² Мотовиловкер Я.О. О предмете и движущей силе уголовного процесса // Правоведение. – 1987. – № 6. – С. 81.

ние, свидетельствующее о завершении процессуальной деятельности на данном этапе и знаменующее собой переход дела на следующую ступень¹.

В иных видах судопроизводств также обособлены стадии (компоненты) с присущими для них процессуальными действиями, которые не реализуются хаотично, а направлены на достижение конкретного результата. Это еще раз указывает на системность рассматриваемого правового феномена.

При этом многообразные связи и отношения между элементами процесса выступают в качестве необходимых условий или предпосылок для их совокупного осуществления. Но с другой стороны, – непосредственно процессы в их системном проявлении появляются и развиваются по причине реализации такой деятельности. В общей системе одного уровня последующие и предыдущие элементы процесса дополняют друг друга. Соответственно, как для процесса в целом, так и для отдельных его компонентов на различных этапах характерна логически последовательная деятельность в определенных темпоральных рамках, несмотря на качественные и количественные различия в субъектном составе, решаемых целей и задач, содержательных особенностей рассматриваемых дел и т.д.²

В качестве следующего признака юридической процессуальной формы отметим специализацию, которая обусловлена характером процессуальных правоотношений, определяющих качественный и количественный субъектный состав, а также вытекающие из этого разделение труда и функции.

Так, в гражданском процессе выделяют исковое, особое производство, по делам, возникающим из публичных правоотношений и т.д. Также процессуальными нормами предусмотрены основания участия для отдельных категорий лиц. Статья 188 ГПК РФ ввела в гражданский процесс специалиста как самостоятельный субъект, определив цели (в необходимых случаях при осмотре письменных или вещественных доказательств, воспроизведении аудио- или видеозаписи, назначении экспертизы, допросе свидетелей, приня-

¹ См.: Полищук Н.И. Новый взгляд на стадии уголовного процесса // Современное право. – 2009. – № 6.

² См.: Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 77.

тии мер по обеспечению доказательств) участия специалиста, виды оказываемой им помощи (получение консультаций, пояснений и оказание непосредственной технической помощи), порядок привлечения специалиста (суд выступает субъектом привлечения).

В рамках уголовного процесса, давая разъяснения судебной практики, Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» ориентирует суды на необходимость наиболее полного использования достижений науки и техники в целях всестороннего и объективного исследования обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, путем производства судебной экспертизы во всех случаях, когда для разрешения возникших в ходе судебного разбирательства вопросов требуется проведение исследования с использованием специальных знаний в науке, технике, искусстве или ремесле¹.

Иллюстрируя приведенными примерами предыдущий признак, можно сделать вывод еще об одном, присущем юридической процессуальной форме признаке – формализации, т.е. процесс реализуется в строго установленной процессуальной законодательством форме.

По мнению В. М. Горшенева, логическая и функциональная последовательность рассмотрения дел участниками процесса, а также профессиональная специализация этой деятельности на понятийном уровне абстракции отражены понятиями процессуальных стадий и процессуальных производств соответственно².

Далее отметим, что любой системе присущи целевые установки, которые достигаются путем решения ряда задач с использованием специального инструментария – средств. Иными словами, для любой цели необходимы средства и действия для ее достижения³. С учетом специфики юриспруденции для правового регулирования различных частей процесса первостепенное значение отведено специальным средства регулирования – предписани-

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 2.

² Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 81.

³ См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. – М., 1980. – С. 35.

ям. Будучи включенными внутрь системы, таковые оказывают воздействие на деятельность, поведение и отношения субъектов.

Таким образом, на основе приведенных выше аргументов, а также с учетом того, что «...системы могут выступать и как абстракции, и как конструкции...»¹, считаем, что «юридическая процессуальная форма», обладая признаками системности, может восприниматься именно как юридическая конструкция, отражающая сложную систему (идеальная модель установленных правом общественных отношений, юридических фактов или их элементов²). Полагаем, такой ее «статус» можно расценивать в качестве «модели, требуемой для познания различных юридических форм деятельности государственных органов»³.

Следовательно, юридическая процессуальная форма, по нашему мнению, это идеальная модель, консолидирующая правила поведения субъектов процессуально-ограничительных отношений в рамках нормативно и организационно структурированных процедур, стадий и действий, имеющих конкретно-определенную цель. Отметим, что прилагательное «идеальный» применительно к обозначенной модели следует интерпретировать как теоретический вариант соответствующих знаний в динамическом состоянии, т.е. должна быть постоянная дискуссия позволяющая оптимизировать дальнейшие научные разработки рассматриваемой конструкции, а также усовершенствовать в этой связи прикладную сферу (принимаемые процессуальные нормы, порядок их реализации и т.д.).

Теперь перейдем к рассмотрению видового многообразия юридических процессуальных форм. Как верно отмечает Е.Е. Тонков, развитие концептуальных подходов в науке сопряжено с вопросом классификации юридических форм⁴.

¹ Указ. соч. – С. 43.

² См.: Черданцев А.Ф. Юридические конструкции и их роль в науке и практике // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12.

³ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 85.

⁴ Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 2-5.

Заметим, что С.А. Голунский и М.С. Строгович одними из первых в советской юридической литературе выделили административную деятельность (управление), в рамках которой публичные структуры разрешают различные вопросы, связанные с реализацией государственных функций, обеспечением исполнения законодательства на территории страны и т.д. Ученые указывали и на издание законов как установление общеобязательных правовых норм высшей государственной властью (законодательствование). Последнее – правосудие (в его рамках суд, как специально уполномоченный государственный орган в установленном законом порядке разрешает уголовные и гражданские дела)¹.

Со своей стороны подчеркнем, что приведенная классификация не содержит универсального критерия, который бы объективно обособил перечисленные формы государственной деятельности.

Надо сказать, что позднее была предпринята попытка разграничения фактической и правовой форм деятельности субъектов, реализующих государственную власть. В связи с этим И.С. Самощенко дал определение правовым формам реализации функций государства как унифицированным по характеру и юридическим последствиям (внешним признакам) деятельность государственных органов, направленную на руководство обществом с помощью издания правовых актов, не влекущих за собой последствий (в отличие от организационных форм)².

М.И. Байтин в конце 60-х гг. XX в. предложил относить к юридической процессуальной форме в связи с деятельностью государства правотворческую и правоприменительную. Последняя подразделяется на оперативно-исполнительную и правоохранительную³.

Позже в юридической науке сложилось относительное единообразие к обособлению видов юридических процессуальных форм. Среди них стан-

¹ См.: Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. – М., 1940. – С. 54.

² См.: Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 85-87.

³ См.: Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ. Вып. 18. – Саратов, 1969. – С. 264-265.

дартно (за некоторыми исключениями) выделяли правотворческую, правоприменительную и контрольную формы.

Так, В.М. Горшенев указывал на правотворческую, правоприменительную, учредительную и контрольную юридические формы¹.

Ю.В. Марченко выделил законодательную, управленческую (или административную, исполнительно-распорядительную), судебную и контрольно-надзорную юридические формы².

В.П. Беляев особое внимание уделяет формам контроля и надзора, рассматривая их в качестве автономных правовых феноменов. При этом под контролем понимается совокупность действий, предполагающих учет и проверку действий управляемого объекта, выполнение требований и предписаний субъекта управления, анализ результатов воздействия субъектов управления на управляемые объекты, учет отклонений от поставленных целей и способов их достижения, выводы о принимаемых мерах по предотвращению нарушения и привлечению виновных к ответственности³. Прерогативой прокуратуры должны стать надзорные полномочия.

Аутентично мнение Г.А. Борисова: в соответствии с выделенными им критериями, он перечисляет такие формы государственной деятельности как правотворческая, правоприменительная, контрольная, надзорная, учредительная, официальная и интерпретационная⁴.

Типично в современной юридической литературе выделяют три юридические процессуальные формы в связи с деятельностью государства – правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную. В последние годы из-за повсеместного развития рыночных отношений еще указана договорная⁵.

Таким образом, верно замечание Е.Е. Тонкова о том, что в настоящее время в различных исследованиях внятно прослеживается тенденция возрас-

¹ См.: Теория юридического процесса / под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – С. 7.

² См.: Марченко Ю.В. Правовые формы осуществления государственных функций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 9.

³ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве. – М., 2005. – С. 48-51.

⁴ См.: Борисов Г.А. Теория государства и права. – Белгород, 2008. – С. 182.

⁵ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2008. – С. 337.

тания числа форм государственной деятельности, что обуславливает и усложнение их видового многообразия. Такая научная тенденция закономерна и связана с развитием в целом государственности, демократизацией общества, человекоориентированной концепцией, усложнением масштабов, содержания, задач и функций самой государственной деятельности и т.д. Под влиянием «объективно-диалектических и волеустановленных факторов» юридические процессуальные формы совершенствуются в качественном и количественном вариантах. Это позволяет помимо традиционных подходов к их систематизации обосновывать и новые¹.

Так, по мнению указанного ученого, возведенная уже почти в идеологию кризисная ситуация, напрямую влияет на функциональное содержание деятельности публичных властных структур. Данное обстоятельство обуславливает трансформацию юридических процессуальных форм: из законодательной следует правотворческая; правоисполнительная видоизменяется в правоуправленческой; судебная корректируется правоохранительной и реализует правосудную и правозащитную функции; контрольно-надзорная – в контрольную и включает в себя надзор².

Относительно второй части исследования, касающейся видового многообразия юридических процессуальных форм, считаем, что каждая из представленных классификаций внесла весомый вклад в разработку теории процессуального права и являлась адекватной требованиям и условиям своего времени. Не вдаваясь на данном этапе исследования в дискуссионные моменты критериев классификации и их объективности, считаем, что возможно разделить мнение о наличии правотворческой, правоприменительной, правоохранительной, контрольной форм. Одновременно полагаем, в виду аксиологического предпочтения в России на высоком конституционном уровне чело-

¹ См.: Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 2-5.

² Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм осуществления государственных функций в условиях кризисной ситуации // История государства и права. – 2009. – № 11. – С. 34-39.

века, его прав и свобод (ст. 2), а также имеющихся уже по данному поводу научных позиций, возможно обособление правозащитной формы¹.

Как представляется содержание процессуальной формы может быть познано лишь тогда, когда рассматриваются ее составные компоненты. По нашему мнению, она подлежит структурированию на такие элементы, как процессуальные производства, процессуальные стадии и процессуальный режим². Любая форма юридического процесса как целостная система предполагает внутреннюю связь составляющих ее элементов. Однако это не снимает вопроса об унификации отдельных структурных элементов и, в частности, процессуальных производств, стадий и режима.

Считаем, что процессуальные производства являются наиболее содержательными и емкими элементами процессуальной формы, так как предназначены для вычленения предметной характеристики процесса, его, так сказать, пространственно-объемного измерения и отражают объективную потребность профессиональной специализации деятельности участников юридического процесса.

Процессуальное производство как сложное образование включает в себя компоненты разного уровня и назначения. Конструктивно его можно расчленить на процессуальные правоотношения, способы и приемы доказывания всех фактов, имеющих отношение к рассматриваемому делу, и на процессуальные документы, официально закрепляющие получаемые в ходе юридического процесса результаты.

Исходным в составе процессуального производства является процессуальное правоотношение. Именно особенности правовых социальных связей, специфика их конкретного содержания прежде всего определяют индивидуальность и разновидности процессуальных производств. В связи с этим представляется особенно значимым исследование природы процессуальных пра-

¹ Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 17-23.

² Макогон Б.В., Гусева А.А. Структура юридической процессуальной формы // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 6. – С. 16-19.

воотношений, их состава и функций, поскольку это позволяет не только решать многие теоретические вопросы, но и облегчает подачу формирования рекомендаций для законодательства и практики его применения. В методологическом плане отправным моментом наиболее верного решения вопроса о природе, содержании и назначении процессуальных правоотношений могут способствовать разработки теории права о так называемых организационных (организующих) отношениях в качестве специфического уровня в предмете правового регулирования¹.

Узкогрупповая специфика процессуального доказывания состоит в том, что оно в структуре процессуального производства является как бы технико-юридическим компонентом, в отличие от процессуальных правоотношений, представляющих собой социально-юридическое образование, так как применительно к процессуальному доказыванию речь идет не о нормах процессуального права, а о соответствующих правилах юридической техники, непосредственно причастных к криминалистике. Каждая разновидность процессуального производства имеет соответствующую структуру процессуального доказывания².

Важнейшим элементом любого процессуального производства является официальное документальное закрепление получаемых результатов. Оно осуществляется исключительно с помощью установленной системы официальных правовых документов, обладающих такой основной характеристикой, как отображение их в конкретных законодательных актах. Данная составная часть в процессуальном производстве раскрывает его формально юридический аспект.

Как указывалось ранее, структуру процессуальной формы, как явления сложного, необходимо характеризовать не только в плане предметной характеристики организационной деятельности различных органов государства, но и с точки зрения общеобязательности соблюдения последовательности осуществления ими своих полномочий. Такая последовательность обеспечивает

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – С. 202-220; Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. – М., 1977. – С. 34-62.

² Бенедик И.В., Погребной И.М. К вопросу о структуре процессуальной формы // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сб. Вып. 10. – Харьков, 1982. – С. 16-21.

ся объективно обусловленными процессуальными стадиями, отражающими временную характеристику разбирательства каждого юридического дела.

Отправным моментом и исходной основой для определения стадии как самостоятельного элемента, составляющего структуру процессуальной формы, должно служить расчленение самого процесса с точки зрения непрерывности движения, т.е. постоянного его возобновления и прерывности или распада на следующие один за другим и сменяющие друг друга этапы.

Для более правильного понимания содержания стадий их рассматривают в двух аспектах. Необходимо отличать стадии, составляющие логическую последовательность совершения действий при вынесении правового акта. Эта стадия имеет, если можно так сказать, одномоментный характер и представляет собой, решение простого логического силлогизма, где установление и исследование фактических обстоятельств является малой посылкой, выбор, анализ и установление юридической силы применяемой правовой нормы – большой посылкой, а решение дела, выраженное в акте, принятом органом государства, – умозаключением. Именно в таком плане стадии традиционно рассматриваются и подтверждаются научными исследованиями в общей теории права¹.

С позиции раскрытия функционального проявления всякой правовой деятельности по отношению к реализации применяемой нормы права, что характерно для отраслевых процессуальных наук, строго разграничивают стадии функционального назначения. Таковыми являются, например, стадии возбуждения уголовного дела, предварительного расследования, судебного разбирательства и стадия исполнения приговора в уголовном процессе², стадии досудебной подготовки, рассмотрения спора, исполнения решения в гражданском процессе³ или стадии возбуждения административного преследования, рассмотрения дела об административном правонарушении по суще-

¹ Вопросы развития и защиты прав граждан. – Калинин, 1977. – С. 233-234; Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. – Свердловск, 1973. – С. 48-53.

² Советский уголовный процесс / под ред. Л.М. Корневой, П.А. Лупинской, И.В. Тырычева. – М., 1980. – С. 305-206.

³ Советский гражданский процесс / под ред. К.И. Комиссарова, В.М. Семенова. – М., 1978. – С. 15.

ству и вынесении постановления о наложении административного взыскания, исполнения данного постановления – в процессе административном.

Перечисленные стадии отличаются более сложной структурой, они значительно больше по своему объему, имеют специфический круг участников процесса и особые предъявляемые к ним требования. Каждая отдельно взятая стадия функционального назначения состоит из нескольких частных стадий, которые играют роль их количественного «наполнителя» и всякий раз осуществляются со строгим соблюдением общей правоприменительной процедуры. Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в пределах одной функциональной стадии объективно выделяется одна или несколько стадий логического характера.

Таким образом, в наиболее обобщенном виде стадия, как самостоятельный элемент процессуальной формы, если ее рассматривать не изолированно, а в совокупности, взаимосвязи и взаимозависимости с другими стадиями, представляет собой часть временной структуры, состоящей из объективной логической последовательности совершения определенного числа действий по разрешению юридического дела и выступает в качестве определенного этапа, наполненного определенным функциональным содержанием, т.е. строго установленным законодательством кругом участников, требованиями, которые к ним предъявляются с целью достижения материально-правового результата.

Для уточнения названного выше положения следует выяснить ту совокупность отличительных признаков, те качественные и количественные оценки, при наличии которых возможно ограничить одну стадию от другой, определить ее автономию. Отправляясь от общетеоретических положений, эти критерии можно определить следующим образом: каждая отдельно взятая стадия характеризуется своими частными специфическими задачами, неисполнение которых препятствовало бы дальнейшему нормальному прохождению процесса; процессуальной деятельности, как правило, присущ различный круг субъектов, функций которых на каждой стадии различны и состоят

в решении неодинаковых процессуальных задач; она должна представлять собой совокупность, систему процессуальных действий и отношений, совершаемых в определенных временных границах и последовательности, установленных законом, и обязательно завершается принятием государственным органом или должностным лицом решения, закрепленного в соответствующем правовом акте; всякая последующая стадия является проверочной и взаимодополняющей по отношению к предыдущей и логически продолжает ту деятельность, которая завершена в предшествующих стадиях процесса.

Важно заметить, что благодаря разделению юридического процесса на стадии, процессуальная деятельность сосредоточивается на достижении, в первую очередь, ближайших конкретных целей, успешное выполнение которых является залогом эффективного осуществления задач и целей процесса в целом. Смещение же стадий, неправильное их разграничение в повседневной юридической практике может привести к нежелательным последствиям, к нарушению режима законности.

Следующий элемент, составляющий структуру процессуальной формы и нуждающийся в теоретическом исследовании, - процессуальный режим. В этом плане юридическая наука, литература представлена двумя противоположными позициями. Прежде всего имеет место суждение о том, что режим является дополнительной характеристикой каждой процессуальной формы¹. С другой стороны, процессуальный режим рассматривается как самостоятельный элемент². Эта точка зрения мыслится более приемлемой и аргумен-

¹ Тертышников В.И. Общетеоретические проблемы процессуальной формы // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Сборник научных трудов. – Ярославль, 1980. – С. 22-28.

² См.: Беляев В.П., Беляева Г.С. Принципы и гарантии процессуально-правового режима юридической деятельности // *Lex russica*. – 2014. – № 10. – С. 1169-1176; Беляева Г.С., Беляев В.П. К вопросу о понятии и сущности процессуального правового режима // *Вопросы правоуедения*. – 2013. – № 2. – С. 101-113; Беляев В.П., Беляева Г.С., Рубченко С.О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: Общетеоретическое исследование. – Курск, 2011; Беляева Г.С. Публично-правовой режим: сущность, содержание, нормативно-правовое закрепление // *Lex russica*. – 2015. – № 7. – С. 21-28; Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // *Журнал российского права*. – 2001. – № 9. – С. 19-25; Назаров С.Н. Понятие процессуально-правового режима и его видов // *Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева*. Серия «Юриспруденция». Вып. 64. – Тольятти, 2007. – С. 37-38 и др.

тированной потому, что лишь признание режима в качестве самостоятельного элемента позволяет рассматривать процессуальную форму как композиционно завершенную юридическую конструкцию.

Процессуальный режим – явление сложное, многогранное и имеет свою собственную структуру, включающую в себя принципы как социальные ориентиры, определяющие характер процессуальной деятельности, и юридические гарантии, под которыми понимаются организационно-правовые средства и способы, с помощью которых осуществляется эта деятельность и достигается строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов, обеспечивается охрана прав и законных интересов всех участников процесса. Устанавливая различия между процессуальными принципами и гарантиями, необходимо исходить из того, что между ними существуют тесно взаимодействующие и взаимообуславливающие связи.

Именно требования принципов могут фактически реализоваться лишь при условии, если имеются реальные гарантии их обеспечения и наоборот, если гарантии, которые служат средством проведения в жизнь требований этих принципов, отсутствуют, то сами принципы приобретают лишь формальный характер.

Далее с учетом раскрытия содержательных сторон ключевых понятий в процессуологии, считаем необходимым обратить внимание на вопросы методологии в рамках юридического процесса.

С точки зрения диалектической логики определение понятия «юридический процесс», приводимое в юридической литературе, достигается путем раскрытия отношения общего и отдельного, при котором общее выражает существенные стороны отдельного путем выяснения порядка их взаимосвязи. Нельзя представить себе теорию, которая не играла бы методологическую роль в исследовании. Это положение распространяется на разрабатываемую

теорию юридического процесса – комплекс обобщенного знания об одной из сторон реальной правовой действительности¹.

Примечательно, что еще в советской юридической литературе неоднократно указывалось на явление «процессуального нигилизма» в юридической науке и практике и обосновывалась необходимость его преодоления². В решении этой задачи важную роль справедливо отводят юридическому процессу, как специфическому комплексу, заключающему в себе органическое сочетание общих свойств всего целого и особенностей каждого структурного подразделения. Повышение эффективности правового регулирования, научный поиск способов укрепления законности требуют всестороннего исследования особенностей правового регулирования общественных отношений, лежащих в основе предмета регулирования процессуального права, независимо от того, о какой отрасли права идет речь. А это в свою очередь требует высокого методологического уровня разработки научного исследования вопросов методологии юридического процесса. Методологический подход к данному явлению диктует необходимость определения в первую очередь путей, метода, приемов исследования, взятых в своем диалектическом единстве³.

При наиболее общей классификации методов исследования метод материалистической диалектики является всеобщим. Наличие частнонаучных методов исследования предполагает общенаучную методологию, которая также конкретизируется в зависимости от предмета той или иной науки. Категории материалистической диалектики, правильное их применение к изучаемому явлению позволяют раскрыть содержание комплексного понятия «юридический процесс». На основе анализа сущности и структуры традици-

¹ Олейников С.Н. К вопросу о методологии теории юридического процесса // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сб. Вып. 10. – Харьков, 1982. – С. 13.

² Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1977, вып. 4. – С. 3-12; Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса в общенародном государстве // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – Ярославль, 1979. – Вып. 1. – С. 3-10.

³ Алексеев С.С., Керимов Д.А., Недбайло П.Е. Методологические вопросы правоведения // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 16-28.

онных (гражданского и уголовного) процессов путем обобщения можно прийти к выводу о наличии основных структурных звеньев, элементов процессуальной формы в содержании юридического процесса – процессуальных производств, стадий, режимов. Данные элементы и служат (при рассмотрении диалектического отношения общего и отдельного) тем общим, которое, являясь результатом обобщения традиционных процессов, в то же время выражает существенные стороны этих процессов, в рамках которых осуществляются соответствующие правовые формы деятельности органов государства и должностных лиц, и тем самым позволяют рассматривать различные правовые формы деятельности в качестве отдельных разновидностей общего (юридического процесса), взятых по тому или иному классификационному основанию. Здесь также проявляется значение метода классификации как вида научной систематизации явлений по общности признаков – наличию элементов процессуальной формы в конкретных разновидностях.

Глубокий анализ содержания данной категории, очевидно, нельзя сделать без частнонаучных методов исследования, которые применяются не изолированно от общенаучного метода, а в органическом единстве с ним. Важную роль играет в теории государства и права сравнительный анализ, позволяющий определить неизвестное путем сравнения с известным¹, сравнения содержания юридического процесса с другой правовой формой деятельности органа государства с целью выявления в содержании этой деятельности основных элементов процессуальной формы и признания этой правовой формы деятельности разновидностью юридического процесса. Выведение понятия, классификация и систематизация необходимо связаны со сравнением.

Безусловно, эффективность любого метода повышается при его сознательном и целенаправленном применении. Так, сравнительный метод в сочетании с другими научными методами является необходимым для совершенствования процессуально-ограничительного законодательства, раскрытия путей рационализации структуры и форм деятельности государственных орга-

¹ Тилле А.А., Швеков Г.В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. – М., 1978. – С. 11.

нов по применению норм материального права, закрепляющих соответствующие полномочия органов. Здесь необходимо отметить важность функционального подхода к сравнительному исследованию, когда оно начинается «...не с признания определенных норм или институтов в качестве единиц сравнения, а с выдвижения социальной проблемы и уже затем поиска нормы или института, при которых проблема может быть решена»¹.

Заметим, что, если изучение права различных периодов истории опирается на использование исторических методов, то исследование будущего права должно опираться на методы прогнозирования и моделирования, основанные на тех данных, которые мы получаем в результате анализа явления. Так, совершенствование процессуально-ограничительного законодательства, продиктованное необходимостью оптимизации деятельности всех органов государства, осуществляющих различные правовые функции, должно учитывать основные закономерности, выявленные в результате анализа различных процессов, объединенных в качестве комплекса однородных требований, элементов процессуальной формы и обязательно присутствующие в структуре юридического процесса.

Анализ содержания юридической процессуальной формы (структурно-функциональный анализ) позволил выделить элементы юридического процесса по предметному основанию т.е. на основе данного метода стало возможным выделение различных комплексов действий участников процесса, направленных в своем единстве на выполнение определенной функции в процессе. Например, производства правотворческие (по упорядочению, восполнению пробелов, текущему законодательству) либо учредительные, выделенные в результате анализа такой разновидности юридического процесса, как избирательный (производства ординарные, по повторным выборам и т.д.).

При помощи того же метода, очевидно, выделяются и стадии в различных видах процессов и соответствующие процессуальные режимы. Призна-

¹ Боруцка-Арцтова М. Методологические проблемы сравнительных исследований в правовых и иных общественных науках. – В кн.: Сравнительное правоведение / под ред. В.А. Туманова. – М., 1978. – С. 127-141.

ние за элементами процессуальной формы в конкретных разновидностях юридического процесса определенных функций, выполняемых участниками процесса, должно мотивироваться необходимостью их разработки с целью дальнейшего использования в процессе совершенствования процессуального законодательства. В юридической литературе уже были высказаны точки зрения по вопросу, характеризующему важность разработки процессуальных производств¹. Признается и целесообразность разработки вопросов относительно процессуальных стадий, так как считается, что главным основанием для дифференциации процессуальных институтов, получающим закрепление в структуре соответствующих отраслевых законов, служат стадии².

Характер, степень важности регулируемых процессуальными нормами общественных отношений, складывающихся между участниками процесса должны отражаться на всем порядке осуществления уполномоченными органами своих функций, выражаться в характере предписаний, норм, регулирования деятельности участников процесса по осуществлению этих полномочий, создающих соответствующую «напряженность» процессуальной деятельности. Это должны отражать процессуальные режимы, причем здесь необходимо брать весь комплекс факторов, влияющих на поведение участников различных процессов, так как считается, что именно поведение граждан, должностных лиц интересует юристов в первую очередь. Например, В.Н. Кудрявцев, характеризуя конкретно-социологические методы научных исследований в праве, указывал на необходимость учета факторов, которые обуславливают правомерное поведение должностных лиц, применяющих нормы права, лиц, участвующих в правотворчестве и т.д.³ Очевидно, правильный учет всех этих факторов, выясняемых с помощью конкретно-социологического метода, даст возможность создать наиболее оптимальный вариант урегулирования отношений, складывающихся в процессе реализации

¹ Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1977. – Вып. 4. – С. 5.

² Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М., 1979.

³ Проблемы методологии и методики правоведения. – М., 1974. – С. 95-96.

норм материального права, отразив это в соответствующих процессуальных режимах деятельности участников того или иного процесса.

Полагаем, что пробелы в некоторых сферах процессуально-ограничительного законодательства требуют активной нормотворческой деятельности, учитывающей многообразие социальных факторов, обуславливающих потребности правоприменительной деятельности. Никакое правотворчество не было бы возможным, если бы оно не стремилось к моделированию процессуальных правовых норм в соответствии со свойствами, закономерностями, наблюдаемыми в структуре юридического процесса, которые процессуальное право должно отражать, упорядочивать.

Конечно же, усложнение задач, возникающих перед государственным аппаратом, предъявляет повышенные требования к содержанию управленческого труда. В юридической литературе вопрос о задачах перевода всего процесса создания и функционирования звеньев государственного аппарата на научную основу возник закономерно, причем в этом вопросе выделяется задача ритмичного и целенаправленного выполнения задач и функций органов, осуществляющих государственные полномочия. Обеспечение упрочнения режима законности в их деятельности требует точного и единообразного применения правовых норм с соблюдением установленных законодательством организационных и процессуальных форм¹.

В качестве резюме проведенного исследования, отметим, что по своему характеру и уровню научного абстрагирования понятие процессуальной формы выполняет функцию унифицированного инструмента междисциплинарного научного общения. Это связано с тем, что оно объединяет совокупность однородных процедурных правил для участников процесса, направленных на достижение конкретного материально-правового результата.

Предназначение процессуальной формы деятельности субъектов публичной власти состоит, с одной стороны, в реализации актуальных демокра-

¹ Олейников С.Н. К вопросу о методологии теории юридического процесса // Проблемы социальной законности: Респ. межвед. науч. сб. Вып. 10. – Харьков, 1982. – С. 13-16.

тических принципов, а, с другой – гарантировании субъективных прав и свобод человека и гражданина. Юридическая процессуальная форма оказывает позитивное влияние на режим законности в государстве, функционирование публичных властных структур, институт ответственности государственных служащих и должностных лиц.

С учетом порядка реализации государственной деятельности и юридических последствий она касается: учреждения и дальнейшего формирования субъектов властной деятельности; принятия нормативных правовых актов; реализации юрисдикционной деятельности в сфере правоприменения и контроля.

Уточнено, что обращение к проблеме интерпретации юридической процессуальной формы характеризуется постоянным интересом со стороны ученых-юристов (начиная с 1950-х гг. и до настоящего времени).

Исходя из анализа доктринальных позиций на предмет выявления в них подходов к определению юридической процессуальной формы, нами обособлены два подхода: узконаправленный (предполагающий дефинирование понятие «юридическая процессуальная форма») и комплексный (указывающий на юридическую процессуальную форму как научную конструкцию).

Не отрицая значимость разработанных учеными в рамках указанных подходов дефиниций юридической процессуальной формы, полагаем, что все-таки их ценность наиболее высока применительно к отдельным институтам или отраслям права. По мнению диссертанта, сохраняется необходимость обобщения знаний, позволяющая комплексно определить юридическую процессуальную форму для того, чтобы эти сведения носили универсальный характер и были базовыми в теории государства и права.

Широкая трактовка процессуальной формы предполагает соединение ее понятия на базе анализа аналогичных явлений с учетом диалектического единства формы и содержания¹.

¹ Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 17-23.

В целях определения заявленного понятия были выявлены и охарактеризованы признаки процессуальной формы: системность, стадийность, специализация, формализация, целеполагание. Также предложена интерпретация юридической процессуальной формы.

§ 2. Объект процессуально-ограничительных правоотношений

В современной юридической науке проблема определения объекта правоотношения до сих пор остается одной из недостаточно разработанных. Отметим, что такое положение дел отмечалось еще Ю.К. Толстым в 1959 г.: «Здесь все подвергается сомнению: начиная от того, нужна ли вообще такая категория как объект правоотношения, и кончая вопросом, что же следует понимать под объектом правоотношения»¹.

До сих пор в общей теории права и отраслевых юридических науках не всегда между собой разграничиваются объект права и объект правоотношения. В данной связи, исходя из имеющихся научных разработок, применительно к данному исследованию обратимся к решению вопроса определения объекта процессуально-ограничительных правоотношений.

Вначале уточним, что, приступая к решению вопроса дефиниции объекта правоотношений, методологически ученые опираются в большей или меньшей степени на общефилософские знания. Так, одни авторы считают, что при исследовании вопроса об объекте правоотношения следует всецело руководствоваться общефилософским пониманием объекта². Другие, напротив, полагают, что проблема объекта правоотношения является специальной, так как в юридической науке категория объекта, в отличие от одноименной общефилософской категории, связывается не с субъектом, а с правоотношением в целом, или с субъективными правами и обязанностями³. Третьи, признавая необходимость

¹ Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л., 1959. – С. 48.

² См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 229-230.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. – Свердловск, 1964. – С. 138.

использования общеправовой категории «объект», предупреждают об опасности механического перенесения ее в область права¹.

Пытаясь выявить специфику объекта правоотношения, ряд авторов соотносят его с субъективным правом, другие же – с юридической обязанностью, третьи – с субъективным правом и юридической обязанностью вместе взятыми, четвертые – с правоотношением в целом, пятые – с поведением субъектов правоотношения, и т.д., вследствие чего и получают разные, часто несовпадающие результаты².

Наш анализ литературы показал, что проблема определения объекта правоотношения зависит от авторского понимания самого правоотношения³. Если правоотношение определяется как «посредствующее звено между нормой права и тем фактическим отношением, на которое норма права воздействует как на свой объект»⁴, то объектом правоотношения признается фактическое общественное отношение и делается вполне логичный вывод о том, что объект не является элементом правоотношения. Если же правоотношение рассматривается как урегулированное или регулируемое нормами права фактическое общественное отношение, то его объектом считаются вещь, действия, результаты действий, личные блага и так далее⁵ и делается также вполне последовательный вывод о том, что объект есть элемент правоотношения.

Полагаем, следует согласиться с определением правоотношения как урегулированного нормами права фактического общественного отношения. Такое, несмотря на то, что является наиболее общим, предельно сжатым и требует толкования, выгодно отличается от других определений тем, что показывает правоотношение как сложное отношение, которое возникает и существует на

¹ См.: Юрченко А.К. Объект изобретательского права (в связи с общей проблемой объекта права). – В кн. Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – 235.

² Дудин А.Н. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 8-9.

³ См.: Сабо Имре. Социалистическое право (пер. в венгр). – М., 1964. – С. 340.

⁴ Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1967. – С. 370-371; Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений // Советское государство и право. – 1957. – № 2. – С. 29-30; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л., 1959. – С. 49.

⁵ См., например: Иоффе О.С. Советское гражданское право. – М., 1967. – С. 95, 215-221; Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1966. – С. 315.

основе фактического волевого общественного отношения и в связи с регулирующим воздействием норм права; правоотношение является не средством, а процессом правового регулирования фактического отношения. Фактические волевые общественные отношения, будучи урегулированы нормами права, приобретают особую, правовую форму выражения, в силу чего и образуют особый вид идеологических общественных отношений – правовые отношения¹.

Таким образом, объект правоотношения является объектом фактического общественного отношения, урегулированного нормами права. Рассмотрение правоотношения с этих позиций не позволяет считать объект чем-то внешним по отношению к правоотношению, «выносить» его за пределы правоотношения. Объект правоотношения выступает как нечто внешнее по отношению к субъектам правоотношения. Применительно же к самому правоотношению объект выступает как его составная часть².

Объект всегда находится в центре действий субъектов правоотношения, так как служит средством удовлетворения их общественных и личных, материальных и духовных интересов и потребностей, и уже в силу этого правоотношение, как и всякое общественное отношение, не может быть безобъектным³.

Со своей стороны заметим, что право регулирует не все общественные отношения, а только те, объекты которых имеют существенное значение для государства, взаимодействие субъектов с которыми (из-за их важности, существенности) необходимо требует на данном этапе общественного развития правовой регламентации.

В.Д. Сорокин правильно обращает внимание на то существенное обстоятельство, что юридические нормы устанавливают права и обязанности субъектов правоотношения не вообще, а по отношению к определенному объекту, по поводу которого возникает то или иное правоотношение. В силу этого характер субъективных прав и обязанностей участников каждого конкретного правоотношения находится в прямой зависимости от специфики

¹ Дудин А.Н. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 104.

² Указ. соч. – С. 13-14.

³ Указ. соч. – С. 105.

(свойств и назначения) предмета, выступающего в качестве объекта правоотношения¹. В целом разделяя позицию В.Д. Сорокина, обратим внимание на то, что в своих взглядах он отождествлял объект и предмет правоотношения.

Данный подход характерен был и для А.Н. Дудина. Он сформулировал определение объекта правоотношения посредством предмета, на который направлена деятельность субъектов правоотношения, осуществляемая в процессе реализации ими своих юридических прав и обязанностей².

Каждый конкретный случай требует выяснения об объекте какого правоотношения идет речь (материального или процессуального). И.Я. Дюрягин полагает, что одни и те же юридические права и обязанности субъектов правореализующего отношения становятся объектом внимания при рассмотрении их правильности в процессе применения права, т.е. одновременно выступают в качестве объекта правоприменительного отношения³. Это не всегда учитывается в процессуальных отраслях, где по аналогии с объектом материальных правоотношений в качестве объекта процессуальных предлагают признать тот предмет, в отношении которого совершаются процессуальные действия⁴, или блага, на достижение которых направлено всякое правоотношение⁵. При такой постановке вопроса из виду упускаются особенности процессуальных правоотношений как производных от материальных, выполняющих по отношению к последним служебную роль.

Далее, переходя к непосредственному исследованию объекта процессуально-ограничительных отношений, отметим, что в литературе используются различные наименования для его обозначения. Кроме собственно термина «объект правоотношения» у различных ученых можно встретить такие

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. – Л., 1968. – С. 68.

² Дудин А.Н. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 107.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – С. 167; Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды // Советское государство и право. – 1981. – № 4. – С. 38; Исаков В.В. Фактический состав в механизме правового регулирования. – Саратов, 1980.

⁴ См.: Курс советского гражданского процессуального права / отв. ред. А.А. Мельников. – М., 1981., Т. 1. – С. 192; Мельников А.А. Советский гражданский процессуальный закон. – М., 1973. – С. 90.

⁵ См.: Ринг М.П. К вопросу о гражданских процессуальных отношениях // Учен. зап. ВИЮН. – 1963. – Вып. 16. – С. 54-56.

понятия, как «объект процесса»¹, «предмет/объект судебной деятельности»², «объект/предмет процессуального поведения»³.

В работах советских теоретиков права и процессуалистов чаще всего объектом процессуального правоотношения признавалось поведение субъектов процессуального правоотношения⁴, материальное правоотношение, ради которого сложилось процессуальное правоотношение⁵, либо понятием объекта охватывают первое и второе⁶. Некоторые авторы, связывая понятие объекта процессуального правоотношения с поведением сторон, полагают, что такой объект следует искать не в самом поведении, а в том, по поводу чего возникает данное отношение, или, иначе говоря, в предполагаемых результатах поведения участников конкретного правоотношения⁷.

Таким образом, несмотря на различие мнений и формулировок по поводу объекта процессуального правоотношения, большинство ученых отталкиваются от деятельности субъектов правоотношений, их фактического поведения.

Со своей стороны уточним, что приведенные позиции, разработаны в большей мере учеными-процессуалистами и их результаты могут составить часть учения об объекте в общей теории права.

Принимая во внимание служебную роль процессуальных правоотношений по отношению к материальным, можно сделать предварительный вывод, что процессуальные правоотношения складываются ради наиболее оптимального достижения субъектами материальных правоотношений заложенного в конкретном правоотношении интереса⁸.

¹ См.: Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. – М., 2003. – С. 165.

² См., напр.: Чечина Н.А. Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб, 2004. – С. 75, 85, 112, 115, 255-256, 264, 477.

³ См., напр.: Елисейкин П.Ф. Гражданские процессуальные правоотношения. – Ярославль, 1975. – С. 86; Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. – М., 2008.

⁴ См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1968, Т. 1. – С. 33.

⁵ См.: Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. – М., 1975. – С. 142; Дюрягин И.Я. Право и управление. – М., 1981. – С. 105.

⁶ См.: Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. – Томск, 1979. – С. 57.

⁷ См.: Зейдер Н.Б. Гражданское процессуальное правоотношение. – Саратов, 1965. – С. 54.

⁸ Теория юридического процесса / под общ. ред. проф. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 102.

Таким образом, диапазон взглядов в заявленной сфере указывает как на отрицание необходимости выделения объекта процессуального правоотношения до выделения в нем нескольких объектов.

По мнению А.Н. Дудина, у каждого конкретного правоотношения имеется всегда только один объект. Некоторые же ученые придерживаются иной точки зрения и находят у каждого правоотношения несколько объектов, одновременно¹.

Еще в 1957 г. А.К. Стальгевич предложил рассматривать объект правоотношения с двух сторон: во-первых, как предмет правового регулирования (фактические общественные отношения) и, во-вторых, как конкретные материальные условия (вещи), реальные факты (действия), а неимущественные интересы, то есть как явление сложное, представляющее собой единство предмета правового регулирования и его реального основания. В то же время он отмечал, что объект правоотношения, то есть фактические общественные отношения, нельзя смешивать или отождествлять с объектом прав и обязанностей субъектов правоотношения – с вещами, действиями и т.д.²

Здесь нетрудно заметить существенное противоречие. Вначале утверждается, что объект правоотношения есть и общественные отношения, и вещи, действия, неимущественные интересы. Следом же отмечается, что общественные отношения – это объект правоотношения, а вещи, действия, неимущественные интересы – это объект прав и обязанностей, который нельзя смешивать или отождествлять с объектом правоотношения³.

О.С. Иоффе различает юридический, волевой (идеологический) и материальный объекты правоотношения⁴. Ю.Г. Басин находит у правоотношения непосредственный и конечный объекты⁵, а Ю.К. Толстой, Д.Р. Джалилов,

¹ Дудин А.Н. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 110.

² Стальгевич Д.К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений // Советское государство и право. – 1967. – № 2. – С. 29-31.

³ Макогон Б.В. Объект процессуально-ограничительных отношений // Право и политика. – 2013. – № 2. – С. 295-305.

⁴ См.: Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении. – В кн.: Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 49.

⁵ См.: Басин Ю. Г. Вопросы советского жилищного права. – Алма-Ата, 1963. – С. 132-144.

Н.Б. Зейдер, В.Н. Щеглов, А.А. Мельников и А.И. Процевский – общий и специальный объекты правоотношений¹.

Против «двойного» или «многоступенчатого» объектов правоотношения возражают А.В. Мицкевич, В.П. Мозолин и А.Ф. Клейнман².

Об общем, специальном (особенном) и единичном объекте правоотношения допустимо говорить, по мнению А.Н. Дудина, только в такой связи: объект правоотношения – это общее; объект государственного, административного, административно-процессуального, трудового, гражданского, гражданского процессуального, уголовно-процессуального, земельного и т.д. правоотношения – особенное или специальное понятие объекта правоотношения, объект конкретного правоотношения между субъектами А и Б – единичный или «конечный» объект правоотношения.

Понятия объекта правоотношения (общее), объекта гражданского, земельного и т.д. правоотношения (особенное), и объекта конкретного правоотношения между субъектами А и Б (единичное), неразрывно связаны между собой и существуют в единстве. Различие, существующее между ними, относительно³.

Вопрос о том, какие явления реальной действительности выступают в качестве объекта правоотношения, является, пожалуй, самым спорным в учении об объекте правоотношения. Полемика по этому вопросу не прекращается с самого возникновения проблемы объекта правоотношения.

В науке сложилось два основных направления: а) монистическое (признающее объектом правоотношения либо только вещь, либо только действия, либо только общественные отношения) и б) плюралистическое (согласно кото-

¹ См.: Джалилов Д.Р. Гражданское процессуальное правоотношение и его субъекты. – Душанбе, 1962. – С. 30-32; Зейдер Н.Б. Гражданское процессуальное правоотношение. – Саратов, 1965. – С. 53-56; Зейдер Н.Б. Объект гражданского процессуального правоотношения // Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему: Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе. – М., 1966. – С. 56; Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. – М. 1969. – С. 87-92; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л., 1959. – С. 64-65; Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. – М., 1966. – С. 24.

² См : Общая теория советского права / под. ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1966. – С. 310; Клейнман А.Ф. Новейшие течения в советской науке гражданского процессуального права. – М., 1967. – С. 24.

³ Дудин А.Н. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 112.

рому в качестве объекта правоотношения выступают и вещи, действия, и продукты духовного творчества, и личные блага, и результаты действия, и т.д.).

Однако и среди сторонников каждого из этих двух направлений нет единства взглядов. Так, например, Я.М. Магазинер и В.М. Лесной – оба сторонники монистического направления. Но первый считает объектом правоотношения только поведение обязанного субъекта правоотношения¹, тогда как второй признает таковым только общественные отношения².

Такая же картина наблюдается и у представителей плюралистического направления. С.С. Алексеев, например, различает такие виды объектов правоотношения, как материальные и нематериальные блага, результаты действий³.

А.В. Мицкевич и Р.Ф. Мажитова придерживаются иной точки зрения, разделяемой большинством авторов, согласно которой объекты делятся на вещи, действия (воздержание от действий), продукты духовного творчества, личные блага⁴.

Н.Г. Александров обращает внимание, главным образом, на объекты имущественных правоотношений: вещи и продукты интеллектуального творчества. В неимущественных правоотношениях интерес, защищаемый субъективным правом, удовлетворяется, по его мнению, непосредственно поведением обязанного лица⁵.

Здесь следует отметить, что соотношение сил заметно изменилось в пользу теорий, отстаивающих множество объектов правоотношений. Ныне основной спор идет уже не между сторонниками плюралистических и монистических теорий, а между сторонниками первых. Такое изменение направления в исследовании проблемы объекта отвечает потребностям дальнейшего развития правовой науки и заслуживает одобрения и поддержки, так как только плюралистические теории объекта являются перспективными. По-

¹ См.: Магазинер Я.М. Объект права. – В кн.: Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 69.

² См.: Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1967. – С. 371.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права, вып. 2. – Свердловск, 1964. – С. 142-143.

⁴ См.: Мажитова Р.Ф. Правовые отношения в советском социалистическом обществе. – М., 1967. – С. 24; Мицкевич А.В. Правовые отношения в советском обществе. – В кн.: Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1966. – С. 312-315.

⁵ См.: Александров Н.Г., Калинычев Ф.И. Теория государства и права. – М., 1968. – С. 553.

скольку они идут путем выяснения связи объекта правоотношения с интересами субъектов, и ориентируют на установление связи этой формы с различными (материальными и иными) средствами удовлетворения интересов и потребностей людей.

И хотя еще существуют также и монистические теории, однако их сторонники, которых становится все меньше, начинают убеждаться в том, что ни одна из монистических теорий не может решить проблему определения объекта правоотношения. Весьма показательным в этом отношении является тот факт, что О.С. Иоффе – один из видных представителей теории объекта-действия, много сделавший для обоснования и развития этой теории, в конце концов вынужден был признать, что объектами правоотношений могут быть не только действия субъектов, но и вещи, а также продукты интеллектуального творчества (материальные объекты общественных отношений)¹.

Спор между сторонниками как монистического и плюралистического направлений, так и среди тех и других, естественно, не мог продолжаться бесконечно, он дал толчок развитию новой конструкции. Так, А.И. Денисов и Л.И. Брауде предложили рассматривать в качестве объекта правоотношения не сами действия, а результаты действий субъектов правоотношения, а также вещи, продукты духовного творчества, личные блага². Это была попытка найти выход из положения, создавшегося в результате спора между сторонниками теории объекта-вещи и теории объекта-действия. Попытку, породившую новые споры одни признали удачной³, другие отвергли⁴. Отдельные же авторы нашли возможным отнести к объектам правоотношения и действия, и результаты действий, и вещи, и продукты духовного творчества, и личные блага⁵.

¹ См.: Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении. – В кн.: Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 48-49.

² См.: Брауде И.Л. К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. – 1951. – № 3. – С. 56-58; Денисов А.И. Теория государства и права. – М., 1948. – С. 457.

³ См.: Элькин П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права. – Л., 1963. – С. 25.

⁴ См.: Петров Г.И. Сущность советского административного права. – Л., 1959. – С. 78; Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1966. – С. 314.

⁵ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. – Л., 1968. – С. 69-72.

Б.Т. Базылев обосновывает точку зрения о том, что в качестве объекта правоотношения может выступать правовой и моральный статус правонарушителя¹.

Заметим, не следует забывать, что теория объекта правоотношения долгое время разрабатывалась, главным образом, представителями науки гражданского права. Это наложило отпечаток и на, общую теорию объекта правоотношения, которая возникла на базе теории объекта гражданского правоотношения.

С развитием теории государственных, административных и особенно процессуальных правоотношений стал очевидным тот факт, что существующая классификация объектов правоотношения приспособлена преимущественно к теории объекта гражданского правоотношения и является неполной как с точки зрения других отраслевых наук, так и с точки зрения общей теории государства и права. Она не охватывает объекты многие виды правоотношений.

Бесспорно, в гражданских правоотношениях (особенно в имущественных) найти объект правоотношения сравнительно легко. Однако при разработке общей теории объекта правоотношения следует исходить из того положения, что объекты имеются не только у гражданских, но и у всех других правоотношений, в которых они выполняют те же функции.

Полагаем, что общая теория объекта правоотношения не может и не должна основываться только на теории объекта гражданского правоотношения. Теория государства и права делает общие выводы, выявляет черты (признаки), закономерности, свойственные объектам всех правоотношений. Отраслевые юридические науки, не дублируя общую теорию государства и права, и руководствуясь принципиальными положениями, сформулированными этой общей юридической наукой, призваны всесторонне изучать объекты правоотношений «своей» отрасли, выявлять специфические черты, свойственные объектам только того или иного вида правоотношения. Поэтому какое бы специальное понятие объекта правоотношения ни сформулировала

¹ См.: Базылев Б.Т. Об институте юридической ответственности // Советское государство и право, – 1975. – № 1. – С. 114-115.

та или иная юридическая наука, оно обязательно должно в принципе соответствовать общему понятию объекта правоотношения.

Таким образом, учитывая специфику субъектного состава процессуально-ограничительных правоотношений, можно говорить о двух аспектах в исследовании объекта: применительно к лидирующим субъектам и ординарным участникам процесса. Объект в процессуальном правоотношении, способный удовлетворить интерес лиц, непосредственно заинтересованных в результатах процесса, – потребителей результатов процесса (различные материальные и нематериальные блага) – можно условно обозначить как внешний объект, т.е. «то, по поводу чего» складывается данное правоотношение. Фактически он соответствует объекту имеющегося материально-правового отношения. Поэтому по аналогии с объектом пассивного типа, где основную роль играет право на активные действия самого управомоченного¹, обозначенный объект процессуальных правоотношений также является объектом права, т.е. материальными и нематериальными благами, на которые направлены положительные действия управомоченного, обязанного или виновного субъектов.

Когда же речь идет о субъектах, наделенных властными полномочиями в юридическом процессе, уже не ставится вопрос о личной материальной или нематериальной заинтересованности субъекта в процессе осуществления предоставленных ему полномочий. Он действует в «чужом» интересе, выполняя свои служебные функции. В данном случае можно говорить о непосредственном объекте в процессуальном правоотношении, т.е. о «том, на что направлено» правоотношение. В качестве этого непосредственного объекта выступает само правовое воздействие уполномоченного субъекта на участников конкретной социальной связи. Однако объектом воздействия при этом является не вообще сознание любого участника процесса, а воля, сознание, эмоции либо обязанной, либо виновной стороны в процессуальном правоотношении. Одновременно такое воздействие выступает источником реализации конкретного субъективного процессуального права или процессуальных

¹ Исаков В.В. Фактический состав в механизме правового регулирования. – Саратов, 1980. – С. 5.

полномочий, причем, как и само правоотношение, оно выражается в виде чисто юридической связи между определенными субъектами. Существование непосредственного объекта в процессуальном правоотношении вове можно определить по результатам действий виновного или обязанного лица.

Подводя итоги осуществленного исследования, сделаем ряд выводов применительно к теории объекта процессуально-ограничительных отношений. Уточним, что о таком идет речь исключительно в рамках общей теории права. Вместе с тем отраслевые науки (как показали и представленные выше суждения о гражданских правоотношениях) разработали знания, которые может рецепировать теория государства и права с целью пополнения собственных положений, а также последующей систематизации соответствующих идей.

Полагаем, что объект процессуально-ограничительных отношений является оригинальным понятием, которое не нужно отождествлять со смежными терминами. Также, считаем, что объект нельзя определять через предмет, так как они несут различную смысловую нагрузку.

Полагаем, на формулировку объекта процессуально-ограничительных отношений также оказывает влияние специфика публичных правоотношений, разновидностью которых и являются процессуально-ограничительные отношения.

Уточним, что спецификой публичных правоотношений, а равно и процессуально-ограничительных отношений, типично принято считать:

– состав участников (одна или обе стороны – субъекты публичной власти: государство, государственный орган, должностное лицо, другой носитель публичной власти). Таким образом, публичные правоотношения – это всегда властеотношения;

– отсутствие равенства в правовом положении. При возникновении процессуально-ограничительных отношений субъекты не могут проявлять свободу воли в силу закрепленного правового статуса, возложенной на них компетенции, пределов деятельности и т.д. Такие правоотношения всегда направлены на подчинение поведения и действий общественным интересам;

– юридическое содержание. В сфере реализации публичного права возникают так называемые субъективные публичные права. Из этого следует, что субъекты процессуально-ограничительных отношений, прежде всего, реализуют государственные функции и задачи и потому должны, в первую очередь, осуществлять должностные полномочия;

– юридические факты как основания динамики данного вида правоотношений. Главная предпосылка возникновения процессуально-ограничительных отношений – наличие у публичных властных субъектов компетенции по совершению определенных властных действий. В этой связи юридическим фактом, служащим для возникновения заявленных правоотношений служат процессуальные нормы, зафиксированные в федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

С учетом приведенной специфики публичных правоотношений, а также с учетом представленных подходов к определению объектов правоотношений, разделяем высказанную в юридической литературе позицию о том, что объектом публичных правоотношений выступает то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей, т.е. их интересы¹.

В силу того, что в рассматриваемых правоотношениях одной из сторон всегда выступает публичный властный субъект, то и интересы здесь будут публичными. Однако, в отношения с публичными субъектами вступают и подчиненные обязанные субъекты, которые также обладают собственным интересом. В этой связи, считаем, что верно в качестве объекта процессуально-ограничительных отношений считать категорию интегративного интереса.

Не вдаваясь в детализацию подходов к интерпретации публичного интереса, вместе с тем солидаризируемся с мнением Д.Н. Горшунова, отождествляющим публичный интерес с признанными государством обществен-

¹ См.: Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: монография. – М., 2011.

ными интересами, выраженными в нормах права и обеспеченных принудительной силой государства¹.

В качестве объекта процессуально-ограничительных отношений предлагаем понимать ситуативный интегративный интерес управомоченных и обязанных субъектов властеотношений, которые опосредованы процессуальными нормами, фиксирующими пределы деятельности публичных властных структур.

§ 3. Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений

Изложение вопроса, заложенного в название настоящего параграфа, начнем с замечания о том, что в течение длительного времени в юридической науке разрабатывается теория правовых отношений. Еще в Древнем Риме при определении способов воздействия права на поведение людей, отмечалось действие (сила) права состоит в повелевании, запрещении, разрешении, карательстве².

В трудах русских юристов дореволюционного периода правоотношением (юридическим отношением) называли субъективное право, осуществление которого обеспечивается посредством притязания к другому лицу. Например, позиция Ф.В. Тарановского, Г.Ф. Шершеневича, Л.И. Петражицкого сводилась к тому, что правоотношения являются юридическими отношениями или связью между двумя лицами, посредством которой устанавливаются взаимные обязанности и притязания³. Аналогично мнение Н.М. Коркунова относительно правоотношения как отношения двух субъектов посредством установления взаимных права и обязанностей⁴.

Советский период развития учения о правоотношении связан в первую очередь с деятельностью Е.Б. Пашуканиса, П.И. Стучки и К.В. Крыленко.

¹ Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. – Казань, 2005. – С. 82-83.

² См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М., 2002. – С. 29.

³ См.: Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев, 1917. – С. 143-164; Шершеневич Г.Ф. Философия права. Т. 1. – М., 1911. – С. 568-599; Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – СПб, 1907. Т. 1. – С. 344-461.

⁴ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб, 1914. – С. 69.

Все они в большей или меньшей степени воспринимали объективное право через призму правоотношения.

Так, П.И. Стучка считал, что правом является система (или порядок) общественных отношений, которая соответствует интересам господствующего класса и охраняется его организованной силой¹.

По мнению Н.В. Крыленко, право выражает общественные отношения людей друг с другом, сложившиеся на базе производственных отношений в данном обществе, имеющие своим содержанием регламентацию данных отношений с учетом интересов господствующего класса и охраняемые его принудительной силой².

Что же касается Е.Б. Пашуканиса, то он и вовсе отрицал значение правовых норм, рассматривая только правоотношение в качестве первичной клетки правовой ткани. По его мнению, юридическое отношение выступает первичной клеточкой правовой ткани. Право совершает реальное действие только в ней. Наряду с этим право как совокупность норм – это не более чем безжизненная абстракция... Как таковая норма либо прямо следует из уже сложившихся отношений, либо, если она издается как государственный правовой акт, являет собой лишь симптом, дающий основание рассуждать с некоторой долей вероятности о появлении в скором времени соответствующих отношений³. Хотя мы не можем согласиться с таким абсолютным отрицанием значения правовых норм для формирования права, приведенные выше рассуждения, на наш взгляд, имели немалое значение с точки зрения определения большой значимости правоотношения⁴. Нельзя не отметить, что идеи Е.Б. Пашуканиса об основополагающем характере правоотношений развивались некоторыми учеными и в последующие годы⁵.

¹ См.: Стучка П.И. Революционная мысль государства и права. – М., 1921. – С. 13.

² См.: Крыленко Н.В. Беседы о праве и государстве. – М., 1924. – С. 33.

³ См.: Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. – М., 1980. – С. 78-80.

⁴ Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. – М., 2009.

⁵ См., например: Дудин А.П. Диалектика правоотношения. – Саратов, 1983. – С. 4-5.

Дальнейшее углубление концепций о взаимосвязи правоотношений и норм права происходит начиная со второй половины 40-х гг. XX века. В этот период внимание ученых было приковано в основном к рассмотрению структуры правоотношений и вопросу о месте правоотношений в системе других правовых явлений.

Однако, как правильно отмечают отдельные ученые, несмотря на значительное количество научных работ, посвященных изучению сущности и структуры правоотношений, и в настоящее время остаются остродискуссионными само понятие правоотношения и его классификация¹.

Подробное рассмотрение научных споров об определении правоотношения, безусловно, выходит за рамки настоящей работы и составляет предмет отдельных исследований. Тем не менее, считаем необходимым хотя бы кратко проанализировать определение правоотношения, так как по справедливому замечанию В.И. Корецкого необходимой базой в исследовании правоотношений, завязавшихся в связи с регулированием общественных отношений различными отраслевыми нормами права, является наличие общего определения².

Анализ специальной литературы по этому вопросу показывает, что для отечественной юриспруденции характерно наличие двух основных концепций правоотношений. Так, ряд авторов понимает правоотношение в качестве общественного отношения, урегулированного правовой нормой (С.А. Комаров, Р.О. Халфина, Н.И. Матузов и др.). Подход С.С. Алексеева, В.Н. Хропанюка, В.А. Тархова отождествляет правоотношение с общественным отношением, зарождающимся на базе правовых норм (и др.). Следовательно, различие в этом аспекте состоит в том, что является основой, а что – итогом правового регулирования.

Нам представляется более близкой первая позиция, ввиду того, что по отношению к норме права общественное отношение всегда первично. Поэтому далее в работе мы будем отталкиваться от идентификации правоотношения как урегулированного правом общественного отношения.

¹ См., например: Комаров С.А. Общая теория государства и права. – СПб, 2004. – С. 318.

² См.: Корецкий В.И. Гражданское право и гражданские правоотношения в СССР. – Душанбе, 1967. – С. 7.

Следует заметить, что отношения, появляющиеся в разных областях жизни общества, обладают спецификой. В свою очередь, это позволяет классифицировать правоотношения, завязывающиеся при их регламентации юридическими нормами, в том числе, исходя из отраслевого критерия. Поэтому процессуально-ограничительные отношения, также являются разновидностью правоотношений и имеют определенные специфические черты, сопоставимые с отмеченными особенностями норм процессуального права, и в их числе – особый субъектный состав.

Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений отличается многообразием, раскрытию которого в содержательном плане способствует его классификация. В рамках настоящей работы в качестве основы обособления соответствующих видов субъектов процессуально-ограничительных правоотношений выделен принцип разделения власти, имманентный для современных правовых государств¹.

Вначале, в целях терминологического уточнения понятий, используемых в данной работе, обратимся к определению субъекта правоотношения. По данному поводу в отечественной юридической науке, как правило, не проводится принципиальное отличие между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения». Подтверждением тому служат следующие авторские позиции.

Так, С.Ф. Кечекьян отмечал, что под «субъектом права следует понимать: а) лицо, участвующее, или б) могущее участвовать в правоотношении»².

Аналогичные положения содержатся в работах Р. О. Халфиной и других авторов, которые полагают, что «субъект правоотношения» является содержательно более узким понятием, чем «субъект права», так как носитель прав и обязанностей может и не участвовать в конкретных, реальных правоотношениях³.

¹ Макогон Б.В. Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений в контексте принципа разделения государственной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 7 (38). – С. 10-19.

² Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. – М., 1982. – С. 138-139; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М., 1958. – С. 84.

³ См., например: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 31, 114-115; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. – Л., 1968. – С. 16.

В результате, по мнению А.Ю. Якимова, получается, что под субъектами права и субъектами правоотношения понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей субъективных прав и обязанностей¹. Таким образом, фактически речь идет об одних и тех же лицах.

Д.Н. Бахрах подчеркивает, что «субъектами административного права следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Правоотношения – основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений, и в общем круг тех и других совпадает»².

Аналогичную позицию занимает также Н.И. Матузов, утверждая равнозначность понятий «субъект права» и «субъект правоотношений»³.

М.Н. Марченко утверждает, что приведенные понятия в юридической науке в большинстве случаев синонимичны⁴.

Опираясь на представленные научные точки зрения по заявленной проблематике, обозначим собственную, совпадающую с превалирующим в науке мнением позицию.

Обратим еще раз внимание на то, что в рамках данной работы мы исследуем видовое многообразие субъектов процессуально-ограничительных правоотношений в контексте принципа разделения государственной власти. Соответственно, будут рассмотрены только субъекты, являющиеся носителями публичной власти.

В указанном принципе выделяют юридический (формально-юридическое закрепление) и политический аспекты (фактическое разделение государственной власти). Безусловно, между ними часто наблюдается

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5-10.

² Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 41.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М., 2001. – С. 388.

⁴ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2001. – С. 263.

нетождественность, и это демонстрирует в конституционное законодательство многих государств¹.

В мировой практике присутствует разная глубина разделения государственной власти и соответственно неодинаковое «дозирование» полномочий высших органов государственной власти.

Большинство ученых-юристов считает, что полное разделение государственной власти абсурдно, так как оно противопоставляется перспективе выживания государства и сохранения политической системы. Это свидетельствует не против разделения государственной власти, а «в пользу осторожного и мудрого осуществления этого принципа без всяких нажимов и крайностей»². Иначе утрачиваются необходимые взаимосвязи и взаимодействия между ветвями власти и нарушается ее единство.

Принцип разделения государственной власти не отрицает ее единство, но отвергает «единовластие». Смысл этого установления состоит в недопущении средоточия всей полноты в рамках одной ветви³. Рассматриваемое основное положение нуждается в обеспечении правовыми гарантиями и механизмами – системой сдержек и противовесов.

Безусловно, за время своего существования доктрина и практика разделения властей претерпевала изменения и заявленное основное положение получило в ряде аспектов новые толкования и дополнения⁴:

– в основном в судебной практике (первоначально американской) было сформулировано положение о балансе, взаимном сдерживании, контроле ветвей власти;

– утвердился тезис о взаимодействии ветвей государственной власти;

– в науке было сформулировано положение о возможной субсидиарности действий ветвей власти. Данный принцип имеет несколько сторон, его

¹ См.: Мишин А.А. Государственное право США. – М., 1976. – С. 125.

² См.: Мальцев Г.В., Экимов А.И., Ефимов В.И. Новый российский парламент: надежды на будущее // Российская Федерация. – 1993. – № 1/13. – С. 34.

³ См.: Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 1. – С. 24-28.

⁴ Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2012. – С. 69-71.

распространяют на различные сферы. По отношению к ветвям государственной власти он означает: 1) властные полномочия реализуются на том уровне и теми органами, где и у которых для этого существуют наилучшие условия; 2) субсидиарность – это состояние готовности, а не постоянно действующая практика; привлекается только в необходимых случаях; 3) субсидиарность применяется, если одной ветви власти, какому-либо органу государства для реализации своей особой функции, необходимой для целостности государственного управления, требуется помощь, содействие другой ветви власти или органов; 4) одна ветвь власти, ее органы могут оказывать помощь не только по своей инициативе, сколько при обращении соответствующей ветви власти за содействием или, по крайней мере, при отсутствии возражения со стороны той власти или органа, которым предполагается оказать содействие; 5) содействие возможно, если законодательство государства такое допускает; 6) применение субсидиарности должно исходить из единства действий всех ветвей власти по принципиальным, жизненным вопросам государственного управления обществом.

Нужно сказать о том, что для истории развития российского государства данный принцип не был характерен; он отвергался самодержавной природой власти монарха. Данное положение не было воспринято и в эпоху советской власти, так как последняя мыслилась и строилась как носительница формального «полновластия» Советов. К признанию идеи разделения государственной власти привел поиск направлений преодоления политического кризиса в СССР во второй половине 80-х гг. XX в. Только учреждение института президента в СССР и РСФСР, а также провозглашение суверенитета России обусловило закрепление на конституционном уровне этого принципа организации государственной власти. Наконец, Конституция Российской Федерации 1993 г. установила, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10).

Далее построим наше исследование, исходя из характеристики конкретных субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений и их принадлежности к той или иной ветви власти¹.

Итак, относительно современной законодательной власти, отметим, что это высшее юридическое выражение суверенитета народа, конституционное полномочие, возможность и способность принимать представительными органами народа, иными органами, уполномоченными конституцией или непосредственно народом (гражданами-референдариями), особые правовые акты – законы (включая основной закон), которые имеют высшую юридическую силу, выполняют регулятивную роль (в том числе для других ветвей власти) и осуществляются главным образом другими ветвями власти².

Темпы современной общественной жизни часто обуславливают быстрое законодательное реагирование без ожидания сложной и длительной парламентской процедуры. В связи с этим, а иногда и по иным причинам в некоторых странах возникла множественность законодательных органов.

Необходимость в органах, замещающих парламент по определенным вопросам во время его каникул, признана во многих странах. Например, в Испании, Португалии и иных испаноязычных странах созданы так называемые постоянные депутации / другие органы временного характера, формируемые палатами на время парламентских каникул. Эти органы вправе решать некоторые вопросы в области парламентской деятельности, однако не могут издавать законы. В чрезвычайных ситуациях допускается создание органов, замещающих парламент, с правом издания законов.

Как правило, парламент – это высший представительный орган, состоящий из одной или двух палат (в некоторых странах его структура сложнее), основная задача которого состоит в принятии законов.

Современный парламент в демократическом государстве обладает несколькими важнейшими признаками: верховный орган государства, создан-

¹ См.: Макогон Б. В. Публичные субъекты процессуально-ограничительных правоотношений // Бизнес в законе. – 2014. – № 2. – С. 116-120.

² Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – С. 110-111.

ный на основе того или иного способа представительства народа; выражающий его суверенную волю; определяющий основные принципы внутренней и внешней политики государства; принимающий законы; формирующий некоторые иные высшие органы государства и назначающий некоторых высших должностных лиц; осуществляющий контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти, некоторых высших должностных лиц¹.

Уточним наличие неодинакового подхода к оценке роли парламента в жизни страны. Например, страны мусульманского фундаментализма отрицают наличие такового. Считается, что в результате борьбы партийных интересов парламента может разрушиться единство уммы. В таких странах аналогами парламента являются консультативные органы типа ашшуры. Однако постепенно в некоторых из них (Бахрейн, Кувейт, Оман) начинают проводиться частичные или всеобщие (Кувейт) выборы в консультативные парламента.

Критика в адрес парламента как особого рода учреждений раздается и в демократических странах, где законодательный орган упрекают в бюрократизме, непрофессионализме, медлительности и пр.²

Мы солидарны с мнением В.Е. Чиркина о том, что в связи с усложнением современной жизни, повышением требований к процессам управления и внедрением в них технических средств, возрастанием роли исполнительной власти, важностью множества предварительных расчетов значение парламента может снижаться. Тем не менее, односторонняя оценка парламента неверна. Его роль подвержена колебаниям, она то ограничивается, то возрастает. Снижение роли парламента не является безусловным, за ним остается последнее слово в решении самых принципиальных вопросов³.

¹ Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – С. 193-194.

² Макогон Б.В. Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений в контексте принципа разделения государственной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 7 (38). – С. 10-19.

³ См.: Указ. соч. – С. 195-196.

Наряду с парламентом, органы исполнительной власти являются важным звеном в механизме, через который государством реализуется большинство собственных функций. Для них характерны следующие признаки¹:

- установленный законом порядок образования, реорганизации и ликвидации;
- составная часть системы органов государственной власти;
- отличаются специальным правовым статусом, определяемым в нормативных правовых актах;
- их система и структура «подвижна» и зависит от задач, стоящих перед государством;
- деятельность осуществляется от имени государства;
- выполнение стоящих перед ними задач обуславливает определенную организационную структуру;
- характерна определенная самостоятельность;
- возложенные на них задачи определяют каталог специальной компетенции и властных полномочий;
- исполнительно-распорядительный характер деятельности;
- в большинстве своем руководство органов исполнительной власти назначается в соответствии с установленными в законодательстве требованиями.

Носителем высшей исполнительной власти в подавляющем большинстве стран является глава государства. Формально в современных конституционных монархиях – это монарх. Вместе с тем осуществление им своих полномочий ограничено рядом условий.

Обращаясь к институту главы государства, видно, что таковой выступает в двух качествах: как индивид, первое лицо государства, высшее должностное лицо; как орган государства, один из высших органов государства.

Рассматривая главу государства как орган государства, В.Е. Чиркин считает, что правильнее подходить к определению органа государства как особой формы государственных организаций, самостоятельной структурной

¹ Мелехин А.В. Теория государства и права // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

единицы (коллегиальной или единоличной), наделенной государственно-властными полномочиями, необходимыми для общего или частичного (в соответствии с профилем органа) выполнения функций государства по управлению в обществе¹.

Согласно действующей Конституции России «Президент Российской Федерации является главой государства» (ст. 80). В государствах с республиканской формой правления традиционным стало наделение президента полномочиями главы государства на конституционном уровне. Это дает ему возможность занимать особое место в системе органов государственной власти. Он оказывает прямое или косвенное воздействие на публичные властные структуры, формально не входя ни в одну из ветвей власти².

Правительство является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, который непосредственно осуществляет полномочия по управлению страной. Руководит его деятельностью глава правительства. В различных странах таковой имеет неодинаковое название (канцлер, председатель совета или кабинета министров, премьер-министр, председатель правительства). В качестве членов правительства могут выступать заместители главы правительства, руководители центральных (федеральных) органов исполнительной власти, помощники министров.

Далее перейдем к характеристике органов субъектов процессуально-ограничительных правоотношений судебной ветви власти.

В этой связи мы солидарны с мнением, что по мере того как демократические страны все дальше продвигаются по пути правовой государственности, тем сильнее проявляется тенденция к возрастанию ее функции в качестве гаранта «верховенства права» и законных интересов граждан. И наоборот, потеря судебной властью независимости неизбежно приводит к установлению, как минимум, авторитарного правления³.

¹ Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2012. – С. 44.

² Мелехин А.В. Теория государства и права // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

³ См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. – М., 2006. – С. 385.

Полиструктурность, полифункциональность и поливариантность в развитии следует обособить в качестве основных характеристик судебных систем. Из сравнительного анализа можно сделать вывод, что судебные системы государств расцениваются как множественные, многоликие, многоальтернативные, характеризуются множественностью состояний. Ввиду имеющих у судебной власти собственных механизмов целеполагания, судебные системы могут самостоятельно формировать свои цели, направления деятельности и планы. Помимо прочего, для судебных систем характерно свойство адаптивности, сохранения своей аутентичности¹.

Организационно структура судебной системы вариативна. Она может включать совокупность систем федерального центра и субъектов федерации, функционирующих параллельно друг другу (США) или же для судебной системы государства характерна дезинтегрированность только специализированных судов (Россия, ФРГ). Однако первый вариант организации судебной системы также может предполагать возможность дезинтегрированности ее отдельных элементов ввиду образования специализированных судов (США)².

Думается, что особое внимание в рамках органов судебной власти следует уделить конституционной юстиции.

Так, в процессе эволюции правовых систем сложилось несколько моделей конституционного судебного контроля. В теории выделены американская и европейская модели судебного конституционного контроля³.

Американский судебный контроль отличается его реализацией судами общей юрисдикции, отсутствием специализированного органа в данной сфере; наличием функций судебного контроля у всего судебного аппарата, так как все дела, несмотря на их природу, разрешаются на одних и тех же условиях и одними и теми же судами. Вопросы конституционного толка могут

¹ Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. – М., 2007. – С. 15.

² Указ. соч. – С. 16.

³ Хлобыстова К.А. Конституция и модели конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 2. – С. 7-9.

быть затронуты в любых спорных делах и они не опосредуют специального отношения к ним¹.

Предметом конституционного контроля выступают законы, иные нормативные акты и распоряжения всех уровней государственной власти. Абстрактный конституционный контроль не относится к полномочиям Верховного Суда, т.е. нижестоящие суды не обращаются в Верховный Суд США с запросом по конкретному поводу, а самостоятельно решают вопрос о конституционности закона. В США отсутствует специальный институт индивидуальной конституционной жалобы, которую возможно подать в Верховный Суд, поэтому граждане вправе обращаться за защитой своих субъективных прав в нижестоящие суды. В качестве существенной особенности американского конституционного контроля следует заметить, что суды толкуют неконституционную норму в качестве несуществующей и не берут ее во внимание при вынесении решения по существу спора. Одновременно при американской модели конституционного контроля какого-либо конкретного акта или обязательной процедуры по отмене неконституционной нормы не предусмотрено².

Первый конституционный судебный орган в Европе был создан в 1919 г. в Австрии. Его правовой статус был закреплен в Основном законе Австрии 1920 г. Впоследствии судебные органы конституционного контроля по образцу Австрии стали создаваться и в других странах Европы (Чехословакия – 1920 г., Греция – 1927 г. и т.д.).

Теоретическое обоснование необходимости конституционного правосудия признается за Гансом Кельзенем. Его теория получила название «чистой теории права», в соответствии с которой право представляется таким, как оно есть, без его оправдания или критики. Другими словами, он отказывался исследовать содержание позитивного права с точки зрения ценностей, утвердившихся в обществе.

¹ См.: Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. – М., 1997. – С. 224.

² См.: Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах. – М., 2004. – С. 21.

Полагаем, что заслуга австрийского ученого, безусловно, состоит в том, что им обоснована необходимость наличия Конституционного трибунала, предназначенного для контроля конституционности всех нормативных актов.

Специфическими особенностями европейской модели является то, что конституционная юстиция признается автономной от системы общего правосудия и разрешение споров осуществляется с участием судей, имеющих специальную квалификацию. Либо конституционный контроль осуществляется верховными (высшими) судами или их специальными палатами по специальной процедуре. Но в любом случае это централизованный и, как правило, абстрактный конституционный контроль (но не всегда, например, в России – конкретный конституционный контроль)¹.

В европейской модели выделяются три вида органов судебного конституционного контроля: 1) конституционные суды (Албания, Белоруссия, Венгрия, Россия и др.); 2) централизованный конституционный контроль, осуществляемый верховными судами; 3) квазисудебные органы конституционного контроля (Франция, Казахстан, Марокко, Сенегал, Тунис). Их формирование происходит, как правило, без участия судейского корпуса. При рассмотрении дела судебная процедура используется только частично².

Следует отметить, что для многих стран характерна смешанная модель конституционной юстиции. Ей имманентна комбинация разных форм и видов контроля, а также реализация в рамках судов общей юрисдикции и специализированных органов конституционного правосудия (Греция, Португалия, ЮАР)³.

Уточним, что в унитарном государстве, как правило, функционирует один орган конституционной юстиции, распространяющий свою юрисдикцию на всей территории страны. Относительно федеративных государств заметим, что в ряде случаев наряду с органом конституционного контроля об-

¹ Хлобыстова К.А. Конституция и модели конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 2. – С. 7-9.

² Сафонов В.Е. Институт судебного конституционного контроля в зарубежных странах: история, теория, практика. – М., 2003. – С. 20-21.

³ Хлобыстова К.А. Конституция и модели конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 2. – С. 7-9.

шенационального уровня создаются аналогичные органы в субъектах федерации¹. Однако в таком случае не образуется целостная система конституционной юстиции, так как в качестве основного направления деятельности федерального органа конституционной юстиции выступает контроль соответствия правовых актов федеральной Конституции. Компетенция аналогичных органов в субъектах федерации сведена к обеспечению соответствия правовых актов данного субъекта его же конституции².

В теории права относительно систем судебного конституционного контроля в субъектах федерации также говорится о двух моделях.

Первая – американская модель – характеризуется тем, что субъекты практически полностью воспроизводят механизм федерального судебного конституционного контроля, но не являются подконтрольными или зависимыми от центра. Как нами уже отмечалось ранее, в США очень значительна роль верховных судов штатов, связанная с толкованием конституции и оценке законодательства по поводу рассматриваемых судебных споров или жалоб на решения административных органов. Очевидно, что специальные судебные (квазисудебные) органы конституционного контроля здесь отсутствуют.

Вторая система – европейская – отличается большим своеобразием, в том числе здесь наличествуют и квазисудебные органы конституционного контроля.

Справедливым считаем замечание Ю.А. Юдина и Ю.Л. Шульженко относительно того, что наибольший интерес из всех федераций, в которых реализуется европейская модель конституционного правосудия, представляют Россия и ФРГ. Однако в нашем государстве создание органов конституционного правосудия в субъектах Федерации еще не завершено³.

Как и в нынешней России, для истории Германии был характерен период (60-70-е гг. XX в.), в котором заявленные органы расценивались «излишней

¹ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран / отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М., 2001. – С. 257.

² Павликов С.Г. Зарубежные региональные органы конституционного контроля – реализация особой формы судопроизводства // Администратор суда. – 2008. – № 3. – С. 12-16.

³ См.: Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). – М., 2000. – С. 19.

роскошью». Тогда же наметилась тенденция к превращению земельных судов в инстанции, практически полностью подчиненные влиянию федеральных судов. Однако сложившаяся ситуация была преодолена. Расширение фактических полномочий и повышение статуса рассматриваемых органов произошло с воссоединением Германии в конце XX в. На уровне земель «региональные» конституционные суды предстали как единственные внепартийные, независимые органы и в качестве символа земельной государственности¹.

Далее отметим, что помимо реально существующих субъектов ограничительно-процессуальных отношений судебного толка, ведутся споры об учреждении новых. В числе таковых ведущее место занимает идея создания в России ювенальной юстиции.

Заметим, что в мировой практике понятие «ювенальная юстиция» применяется для обозначения системы правосудия в отношении несовершеннолетних, хотя в отечественной литературе отсутствует единый подход к его определению. Одни авторы понимают под ювенальной юстицией судебную систему, осуществляющую правосудие по делам о несовершеннолетних и имеющую задачи судебной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и судебного разбирательства дел о правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних². И.И. Мартинович шире понимает заявленный термин и полагает, что система ювенальной юстиции включает ювенальные суды, ювенальную прокуратуру и адвокатуру, службу квалифицированных психологов и социальных работников и иных специалистов, а также специальные воспитательные и пенитенциарные учреждения для несовершеннолетних³.

Более широко и с социальным уклоном к понятию «ювенальная юстиция» подходит группа авторов во главе с В.Д. Ермаковым, разработавшая в 1999 г. проект закона «Основы законодательства о ювенальной юстиции в РФ», ст. 1 ко-

¹ Брусин А.М. Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности Федерального конституционного суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2002 – С. 33.

² См.: Правозащитник. – 1996. – № 2. – С. 42.

³ См.: Мартинович И. В Беларуси созрели предпосылки создания ювенальной юстиции // Российская юстиция. – 2002. – № 8. – С. 49.

торого устанавливает, что ювенальная юстиция – это совокупность правовых механизмов, медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных, а также иных процедур и программ, предназначенных для обеспечения наиболее полной защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, а также лиц, ответственных за их воспитание, реализуемых системой государственных и негосударственных органов, учреждений и организаций¹.

С учетом представленных положений, а также позиции П.Ф. Наумова, представляется более правильным считать, что специализированные суды являются не единственным, а одним из основных элементов системы ювенальной юстиции².

Первый специальный суд по делам несовершеннолетних был создан 2 июля 1899 г. в Чикаго. Примеру США последовали другие страны. Однако автономная ювенальная юстиция возникла не везде. В связи с этим в практике обозначились два варианта: автономный суд, не связанный с общим судом, и состав общего суда, получивший функции рассмотрения дел о несовершеннолетних³. К примеру, автономная ювенальная юстиция была создана в России. Первый суд по делам несовершеннолетних был открыт в Петербурге 22 января 1910 г. К 1917 г. такие суды действовали и в некоторых других городах. Функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял специальный мировой судья⁴. В литературе тех лет деятельность этих судов оценивалась очень высоко. Тем не менее, автономная российская ювенальная юстиция перестала существовать по декрету 1918 г.⁵.

¹ См.: Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – № 10. – С. 22-23; Ткачев В.Н. Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и восстановительное правосудие: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. – С. 25; Цит. по: Смеловцев К.И. К вопросу о формировании новой отрасли права // Юрист. – 2004. – № 12. – С. 57-58.

² Наумов П.Ф. Ювенальные суды в Российской Федерации // Российский судья. – 2008. – № 2. – С. 4-6.

³ См. подробнее: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. – М., 2000. – С. 33-37.

⁴ См.: Беляева Л. Особые суды по делам несовершеннолетних в России // Социалистическая законность. – 1990. – № 11. – С. 72; Беляева Л. Отечественный опыт правосудия в отношении несовершеннолетних (начало XX в.) // Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 135-136.

⁵ См. подробнее: Мельникова Э. Из истории российской ювенальной юстиции // Правозащитник. – 1998. – № 3. – С. 18-23.

Думается, что в современной России имеются правовые предпосылки для создания ювенальных судов. Например, Концепция судебной реформы 1991 г. прямо указала на целесообразность создания ювенальных судов, а предварительно – специализированных судебных коллегий в федеральных судах и судах субъектов РФ¹. Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» в п. 3 ст. 4 закрепил, что к федеральным судам наряду с другими относятся специализированные суды, входящие в систему федеральных судов общей юрисдикции.

В качестве еще одной потенциальной структуры, которая может пополнить состав субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений в России, выступают административные суды.

Указанный выше Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ также предусматривает создание специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, статус которых устанавливается федеральным конституционным законом (ст. 26). Однако эти судебные органы так и не созданы, хотя, помимо законодательных оснований данный вопрос также тщательно аргументирован и в юридической науке².

Резюмируя осуществленное в этом параграфе исследование, необходимо подвести следующие итоги.

Прежде всего отметим, что содержательно термины «субъект права» и «субъект правоотношения» являются тождественными.

Типично на основе принципа разделения государственной власти среди властных субъектов ограничительно-процессуальных отношений выделены органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Их перечень является исчерпывающим и, как правило, конституционно определен.

¹ См.: Концепция судебной реформы в РФ / сост. С.А. Пашин. – М., 1992. – С. 56, 57.

² См., например: Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. – М., 2003. – С. 101; Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М., 2001. – С. 114; Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 40 и др.

Исследованные субъекты также могут быть разделены на коллегиальные и единоличные, постоянные и временные, федеральные (центральные) и региональные (для федеративных государств); формируемые населением, органами государственной власти или смешанным способом. Данные виды дополняют основной, рассмотренный нами классификационный критерий и в совокупности с ним способствуют познанию в целом сущности субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений¹.

Далее сделан вывод о функционирующих и перспективных в создании (причем имеются и законодательные, и доктринальные аргументы в пользу этого) субъекты ограничительно-процессуальных правоотношений. Полагаем, учреждение последних является целесообразным на экспериментальной основе, а дальнейшая научная дискуссия, в том числе уже на основе опыта их работы позволит оптимизировать данный процесс.

§ 4. Содержание процессуально-ограничительных правоотношений

Необходимость методологического решения проблемы, связанной с установлением пределов в деятельности субъектов публичной власти, нами увязывается с обособлением процессуально-ограничительных правоотношений. Раскрытию данного правового феномена способствует уяснение его содержания.

Подчеркнем, что содержательная интерпретация процессуально-ограничительных правоотношений имеет важное теоретическое и практическое значение. Первый аспект мы ассоциируем с установлением в рамках научной дискуссии элементного состава содержания правоотношений и сопряженной с ним терминологии. А второй – с эффективностью процессуальных норм, регулирующих заявленные правоотношения, в конечном итоге влияющих на принимаемое решение в разбирательстве юридических дел.

Ввиду одинаковой природы процессуальных и процессуально-ограничительных правоотношений, полагаем, содержанию последних будет

¹ Макогон Б.В. Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений в контексте принципа разделения государственной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 7 (38). – С. 10-19.

способствовать исследованию первых. Характерно, что в теории права до сих пор отсутствует унифицированное определение содержания процессуальных правоотношений. Более того, в монографических исследованиях, посвященных процессуальным отношениям, таковым дается характеристика через содержание правовых отношений без уточнения юридической связи¹.

В целом анализ доктринальных источников позволил автору выделить и систематизировать имеющиеся подходы к определению содержания процессуальных правоотношений²:

– «поведенческий» – указывает на поведение участников, действия субъектов правоотношений³; поведение, правомочия и обязанности участников правоотношения⁴; фактическое поведение его субъектов, реальное взаимодействие в правовой сфере⁵; реальное взаимодействие (поведение) в правовой сфере, которое выступает в виде должного (возможного), юридически действительного взаимодействия⁶. Отметим, что в рамках данного подхода различаются узконаправленные взгляды авторов (выделяют только поведенческий элемент), а также как широконаправленные (помимо поведенческого элемента включают правомочия, обязанности и др.);

– «полномочно-компетенционный» – раскрывает правомочия и обязанности субъектов этих отношений⁷;

¹ См., например: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003. – С. 201; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб, 2002. – С. 387.

² Макогон Б.В., Проценко Е.Д. Содержание процессуально-ограничительных правоотношений // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия. Социология. Право. – 2013. – № 9 (152). – Выпуск 24. – С.147-154.

³ См.: Гуреев П.П. Судебное разбирательство гражданских дел. – М., 1958. – С. 13.

⁴ См.: Джалилов Д.Р. Гражданское процессуальное правоотношение и его субъекты. – Душанбе, 1962. – С. 27.

⁵ Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976.

⁶ Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. – М., 1940. – С. 22-23, Братусь С.Н. К вопросу об объекте правоотношений по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. – 1950. – № 9. – С. 86, Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. – М., 1970. – С. 546.

⁷ См.: Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. – М., 1954. – С. 19; Основин В.С. Государственно-правовые отношения. – М., 1965. – С. 71; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л., 1959. – С. 23; Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. – Л., 1962. – С. 38; Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. – М., 1960. – С. 9.

– «ограниченный» – указывает на права и юридические обязанности, предусмотренные (закрепленные) нормами объективного права¹ (более этих элементов ничего не выделено);

– «основанный на связи, взаимодействии». Данного подхода придерживался Ю.В. Гревцов, предлагая содержание правоотношения рассматривать в качестве взаимодействия между субъектами в правовом отношении. Такое взаимодействие осуществляется только установленной правовой нормой форме как юридически предусмотренная и значимая деятельность².

По мнению В.М. Горшенева, при раскрытии содержания процессуального правоотношения наиболее плодотворным будет подход, рассматривающий правоотношение как специфическую социальную связь, характеризующуюся наличием у ее участников корреспондирующих друг другу субъективных прав и обязанностей, полномочий и ответственности³. Объясняя свою позицию, ученый уточнил, что наиболее контрастно содержание правоотношений обнаруживается не столько в наличии у его субъектов правомочий, юридических обязанностей или способности нести юридическую ответственность, сколько в том, что эти элементы органически связаны между собой в конкретных правоотношениях, всегда корреспондируют друг другу, а специфическая социальная связь является коррелятивной⁴.

В свою очередь, А.В. Погодин придерживается позиции, что связь между субъектами процессуального правоотношения может быть следующих видов: а) как обоюдная заинтересованность в законной и справедливой реализации материально-правового предписания в регулируемом общественном отношении; б) односторонняя зависимость, когда управляющий субъект (например, судья), применяет властные полномочия, иницируя другую сторону к участию в установлении истины по делу; в) взаимное отчуждение, ес-

¹ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. – Л., 1972; Толстой В.С. Содержание относительных правоотношений // Советское государство и право. – 1969. – № 3. – С. 126 и др.

² Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. – Л., 1981.

³ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 97.

⁴ Указ. соч. – С. 98.

ли содержание отношения сведено к формальному исполнению процессуально-правовых указаний в соответствии с принципом «что ни делай – все пред-решено»; г) более сложная комбинация или перманентная смена показанных вариаций взаимодействия¹.

Е.Г. Лукьянова в монографии, ссылаясь на позицию Ю.И. Гревцова, считает его подход как наиболее приемлемый, учитывающий особенности процессуального правоотношения. В данной связи она под содержанием процессуального правоотношения предложила понимать как связь между субъектами процессуального правоотношения, которая воплощается в субъективных правах и юридических обязанностях, полномочиях, ответственности и фактическом поведении, соответствующем им².

Не оспаривая элементный набор, который называют различные авторы при изучении процессуального правоотношения, считаем первостепенным концептуально обозначить собственную позицию к определению содержания именно процессуально-ограничительных отношений. Ввиду того, что субъектами таковых выступают носители публичной власти, а также с учетом динамического характера самого процесса, требующего адекватного сопоставления прав и обязанностей, полномочий и ответственности субъектов, важно сделать акцент именно на корреляцию (от позднелат. *correlatio* – соотношение) элементов содержания заявленного правоотношения. Полагаем, применение данного термина обосновано тем, что он наличествует в различных областях науки и техники и обозначает взаимозависимость, взаимное соответствие, соотношение понятий, предприятий, предметов, функций³.

Далее, в исследовании содержания процессуально-ограничительного правоотношения следует указать на его полиаспектный характер. Так, некоторые ученые различают в содержании правоотношения его материальный (фактическое поведение (действие, бездействие), которое управомоченный

¹ См.: Погодин А.В. Процессуальные правовые отношения: теоретические и методологические вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1991. – С. 74-75.

² Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003. – С. 220.

³ Большая советская энциклопедия. – М., 1969-1978.

может, а обязанный должен совершить) и юридический аспекты. Последний – это права и обязанности, обусловленные нормой объективного права¹. Данная позиция в дальнейшем трансформировалась путем обособления внутреннего содержания², собственно содержания правового отношения³ и содержания, взятого в единстве материального содержания и правовой формы, опосредующей его. Собственное, внутреннее содержание предполагает закрепленные нормами права юридические права и обязанности, а под вторым подразумевается поведение, выведенное за границы правового отношения. Это и есть основное отличие данной позиции, различающей внутри правоотношения материальное и юридическое содержание⁴.

Нами же поддерживается позиция, основанная на взглядах О.С. Иоффе. По его мнению, содержание каждого правоотношения включает материальный, волевой и юридический аспекты. В качестве первого выступает то общественное отношение, которое им закрепляется. Материальное содержание правоотношения предопределяет его волевое содержание. Последнее является волей всего народа, которая, будучи выраженной в нормах права, индивидуализируется в возникающих в соответствии с ними правоотношениях. А волевое содержание в свою очередь закрепляется при помощи юридического, которое конкретизируется в субъективных правах и обязанностях его участников⁵.

С нашей точки зрения, каждое процессуально-ограничительное правоотношение отличается собственным материальным и юридическим содержанием. Таковые при воздействии различных факторов приобретают специфические черты, позволяющие отграничивать одно правоотношение от другого. Юридическое содержание процессуально-ограничительного правоотношения также различно ввиду неодинакового набора прав и обязанностей субъектов правоотношений. В отличие от материального и юридического содер-

¹ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – М., 1981. – С. 256-301.

² Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. – М., 1976. – С. 46.

³ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 90.

⁴ Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л., 1981. – С. 76.

⁵ См.: Общая теория государства и права. – Л., 1961. – С. 390-392.

жания, волевое носит всеобщий характер в следствие того, что оно отождествляется с единой волей населения, в последующем воплощенной в процессуальных нормах.

Таким образом, материальное и юридическое содержание являются критериями, индивидуализирующими процессуально-ограничительные правоотношения.

В свою очередь, юридическое содержание процессуально-ограничительного правоотношения формируется под воздействием не только материального содержания (фактические общественные и материальные юридические отношения, которые реализуются с помощью данного процессуального правоотношения), но и субъектного состава этого правоотношения. Так, у субъектов процессуально-ограничительного правоотношения, являющихся носителями публичной власти, имеются характерные только для них права и обязанности. Например, функцию правосудия реализуют только суды; в рамках административных процессуально-ограничительных производств определена подведомственность органов, рассматривающих дела об определенных категориях правонарушений и т.д. Следовательно, специфика суда как органа реализующего правосудие влияет на круг его полномочий в процессуально-ограничительных правоотношениях.

Если же обратить внимание на полномочия субъектов в рамках административных процессуально-ограничительных правоотношений, то это до сих пор сложная задача ввиду их многочисленности в различных областях государственного управления. Поэтому считаем, что субъектам административной отрасли процессуально-ограничительных отношений следует уделять пристальное внимание, как в теоретических исследованиях, так и на уровне корректировки законодательства.

Несмотря на проведенную административную реформу, по-прежнему сохраняется проблема дублирования полномочий органов управления. Например, подписание Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О

системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ ознаменовало завершающую стадию первого этапа реализации административной реформы. В развитие этого акта были приняты соответствующие постановления Правительства РФ, закрепляющие основные направления деятельности министерств, служб и агентств. Был проведен значительный объем работы по функциональному наполнению новой структуры, по подготовке и утверждению положений о федеральных органах исполнительной власти².

Однако на практике обнаружился ряд отклонений от первоначально заявленных целей и задач. Часть выявленных проблем обуславливалась несовершенством предложенной структуры федеральных органов исполнительной власти: недостаточно последовательно был реализован основополагающий принцип – переход от отраслевой структуры федеральных органов исполнительной власти к функциональной, что сделало крайне затруднительным устранение дублирования в реализации функций государственного управления.

В продолжение исследования относительно конкретных элементов, выделяемых в содержании процессуально-ограничительных отношений, отметим следующее.

Термин «субъективное», применяемый в качестве эпитета к термину «право», имеет не философский, а чисто условный смысл. Термином «субъективное» хотят показать лишь то, что речь идет о таком праве, которое принадлежит тому или иному лицу, субъекту, а не о праве в смысле совокупности юридических норм³.

Традиционно в отечественной юридической доктрине субъективное право рассматривалось как вид и мера возможного поведения в конкретном правоотношении управомоченного лица⁴; обеспеченная законом мера дозволенного поведения управомоченному и возможности требования определен-

¹ Российская газета. – 2004, 12 марта; СЗ РФ. – 2019. – № 15 (часть I). – Ст. 1727.

² Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 5-17.

³ Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1961. – С. 225.

⁴ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. – М., 1973. – С. 520.

ного поведения от обязанного лица для удовлетворения законных интересов управомоченного¹; вид и мера дозволенного поведения управомоченного субъекта, обеспеченные посредством юридических обязанностей иных лиц².

Отличным от представленных является по подход Н.Г. Александрова, по мнению которого, субъективное право есть единство трех возможностей: вид (и мера) возможного поведения самого обладателя субъективного права; возможность требовать соответствующего поведения (совершения известных действий или, напротив, воздержания от действия) от других (обязанных) лиц; возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию не только общественности, но и государственного аппарата. Специфика субъективного права проявляется особенно в третьей возможности, связанной с принудительной силой государства. Однако субъективное право всегда представляет собой неразрывное единство трех указанных возможностей³.

В целом же субъективное право – это именно сама возможность вести себя определенным образом⁴. А определенный вид и мера поведения – это не суть субъективного права, а характеристики такой возможности, содержание. Субъективным правом представляют единство юридического и социального начал. Здесь объективным моментом выступает социальное начало в качестве непосредственного выражения материальных отношений. Юридическое начало является субъективным моментом, связанным с государственным признанием⁵.

На наш взгляд, представляет научный интерес одна из современных трактовок субъективного права, сформулированная с учетом специфики субъектов публичной власти. Итак, субъективное публичное право является предоставленной лицу, в том числе, с особым статусом – замещающему государственную должность или служащему, для удовлетворения его законного интереса, мерой

¹ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 223.

² Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1981. – С. 114.

³ См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1961. – С. 227.

⁴ Федосенко В.А. Проблематика субъективных прав и юридических обязанностей в сфере публичных правоотношений // Военно-юридический журнал. – 2007. – № 12. – С. 16-19.

⁵ См.: Сивкова Л.А. Субъективное право (Общетеоретические вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1986. – С. 4-5.

возможного поведения в правоотношении, которая заключается в возможности совершения определенных законодательством, в том числе о государственной (муниципальной) службе, действий самим управомоченным и в его возможности требовать установленного поведения от любых обязанных физических и юридических лиц, государственных и муниципальных органов¹. Субъективное публичное право возникает из закрепляющей его правовой нормы и юридических фактов, одним из которых является имеющийся у лица определенный функциональный статус по поводу замещения государственной должности или должности государственной или муниципальной службы.

В процессуально-ограничительном правоотношении (как и в любом ином) субъективное право одной стороны всегда сопряжено с юридической обязанностью другой стороны.

Как и право, обязанность указывает на связь носителя субъективного права с государством и иными участниками правоотношения – управомоченными субъектами. В отношении субъективного права – обязанность содержательно прямо противоположна. Мерой дозволенного государством поведения выступает право, а обязанностью – должное поведение субъекта. Однако такая антагонистичность не мешает тому, что и то и другое служит достижению общей, единой цели, касающейся удовлетворения определенных законом интересов управомоченного лица. Неделимость цели не исключает противоположности в ее содержании². Отсюда обязанность является обеспеченной законом мерой должного поведения, которой обязанное лицо следует в соответствии с требованиями и для удовлетворения установленных законом интересов управомоченного³.

Отметим, что в теории права также разнится подход к определению обязанности, исходя из трактовки самого правоотношения. Последние опре-

¹ Федосенко В.А. Проблематика субъективных прав и юридических обязанностей в сфере публичных правоотношений // Военно-юридический журнал. – 2007. – № 12. – С. 16-19.

² Указ. соч. – С. 16-19.

³ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 224.

деляются в качестве вида и меры должного¹ или меры необходимого поведения² лица, соответствующей субъективному праву другого лица. Таковы интерпретации, если наличие у участников правоотношения субъективных прав и юридических обязанностей признается его непосредственным содержанием. И, наоборот, если содержание правоотношения отдает предпочтение поведению его участников, то, как правило, юридическая обязанность выступает как опосредованное правовыми нормами определенное или должное поведение обязанного субъекта³.

В процессе регулирования общественных отношений право и обязанность, выступая, в совокупности, соблюдают определенный баланс, а его нарушение затруднит в должной мере реализацию права. Исходя из этого, ряд ученых включает в содержание правоотношений полномочия. Данный аспект хотелось бы прокомментировать применительно к процессуально-ограничительным правоотношениям с использованием позиции В.М. Горшенева, заключающейся в том, что процессуальные полномочия нельзя отнести ни к процессуальным правам, ни к процессуальным обязанностям. По своему назначению это в некотором роде продукт синтеза тех и других, в первую очередь – это компонент компетенции соответствующего государственного органа. Орган государства, наделенный процессуальными полномочиями, выступает не только процессуально управомоченным, но и обязанным по поводу совершения предусмотренного правом процессуального действия⁴. Не вдаваясь в детали разграничения понятий «полномочия» и «компетенция», считаем, что все-таки полномочия, действительно, законодательно определенный «продукт синтеза прав и обязанностей», поэтому при формулировании определения содержания заявленных правоотношений не имеет смысла дублировать термины «право», «обязанность», «полномочие».

¹ См.: Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1980. – С. 327.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1981. – С. 125-126.

³ См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – Киев, 1979. – С. 22; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. – М., 1973. – С. 520.

⁴ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 99.

Разделяя в целом мысль о правообязывающем характере полномочий, который выражается в конкретизации должностным лицам границ их прав по отношению к иным лицам и органам и одновременном возложении на них обязанности по использованию предоставленных прав в достижении поставленных целей¹, необходимо учитывать комбинацию процессуальных прав и обязанностей в рамках процессуальных полномочий, их множественные сочетания в конкретных правоотношениях в условиях динамичности и многогосубъектности последних².

Также уточним, что к элементам содержания процессуальных правоотношений, как было указано выше, ученые также относят юридическую ответственность. На наш взгляд, именно юридическая ответственность и ее неотвратимость при решении методологической проблемы определения пределов деятельности субъектов публичной власти, призвана стать ключевым элементом.

С учетом приведенных аргументов, представляется целесообразным при формулировании содержания процессуально-ограничительных правоотношений выработать подход, компилирующий в себе несколько из ранее обоснованных в теории права. С помощью такого смешанного подхода, полагаем, под содержанием процессуально-ограничительных правоотношений следует понимать корреляцию прав и обязанностей субъектов публичной власти с неотвратимостью наступления юридической ответственности вследствие нарушения пределов собственной деятельности, зафиксированных в процессуальных нормах.

§ 5. Процессуально-ограничительные производства

Достигнутый уровень развития теории процессуальных производств не позволяет выстроить непреодолимые барьеры для субъектов публичной власти, о чем свидетельствуют продолжающиеся с их стороны нарушения норм права. В связи с этим возникает необходимость нового методологического решения,

¹ См.: Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. – Саратов, 1980. – С. 210.

² Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 99.

связанного с обоснованием «процессуально-ограничительного производства». Идея введения такого понятия является производной от совокупного толкования процессуального производства и ограничений в праве¹. Последние в контексте нашего исследования рассматриваются в качестве специального юридического средства установления пределов для публичных субъектов в связи с реализацией полномочий в интересах личности, общества и государства.

Отметим, что до настоящего времени в юридической литературе внимание ученых было сосредоточено на понятии «процессуальное производство». Оно в советский период традиционно рассматривалось в рамках конкретной правовой отрасли как единица, вид процессуально-отраслевой системы², и интерпретировалось в узком и широком смыслах.

При узкой трактовке, определяя процессуальное производство, акцент делался на одном из признаков данного правового феномена. Например, это – деятельность, в одном случае, уполномоченных органов государства, обеспечивающая реализацию отдельных правоотношений³; в другом, – объективно требующая процессуального регулирования и направленная на достижение юридического результата в форме соответствующего акта государственного управления⁴. Помимо этого ученые исходили и из стадийности процессуального производства. Оно рассматривалось как последовательно осуществляемая серия процессуальных действий⁵, тождественных стадиям соответствующего процесса. Приведенные позиции в силу ориентации исключительно на одной стороне заявленного феномена, полагаем, не способствуют раскрытию сути процессуального производства.

Широкий подход к определению процессуального производства представлен в суждениях Ж. Сталева. По его мнению, процессуальное производство – это фактический состав, совокупность всех процессуальных действий,

¹ См.: Ищук И.Н. Ограничения в праве (Общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2006. – С. 6-7.

² Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 89.

³ См.: Сахаров П.Д. Землеустроительный процесс в СССР. – М., 1968. – С. 15.

⁴ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 151-152.

⁵ См., например: Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 90-91.

которые должны быть осуществлены для достижения защиты субъективных прав и принудительной реализации правовых последствий. При этом в любом процессуальном производстве он выделял пять базовых характеристик: представляет собой динамический полисубъектный фактический состав в правовом значении; только процессуальные действия являются предметом процессуальных прав и обязанностей как источника производства; каждое действие производства является самостоятельным; нетождественность предварительных процессуальных действий по отношению к окончательному акту является особенностью производства; беспредметный характер подготовительных процессуальных действий по сравнению с окончательным актом¹.

Данная научная позиция из-за отсутствия логической конструктивности была подвергнута критике со стороны В.М. Горшенева с указанием, что такая трактовка не позволяет более зримо представить содержание и состав процессуального производства². Он, являясь основоположником нового направления в теории юридического процесса, в своих трудах обосновывал его распространение на деятельность не только правоохранительных, но и всех иных государственных органов и общественных организаций в целях упрочения режима законности и усиления юридических гарантий прав и свобод личности³. В связи с этим, считаем особенно ценной позицию этого ученого относительно определения процессуального производства в качестве главного элемента юридического процесса, представляющего собой системное образование, комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных действий, которые: а) образуют определенную совокупность процессуальных правоотношений, отличающихся предметной характеристикой и связанностью с соответствующими материальными правоотношениями; б) вызывают потребности установления, доказывания, а также обоснования всех обстоятельств и фактических данных рассматриваемого юридического дела; в) обуславливают необходимость закрепления, официального

¹ См.: Сталев Ж. Българско гражданско процесуално право. – София, 1965. – С. 26-32.

² Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 91.

³ См.: <http://law.edu.ru/person/person.asp?persID=1476867> (дата обращения 08.05.2013 г.).

оформления полученных процессуальных результатов в соответствующих актах-документах¹. Выделив три признака процессуального производства, В. М. Горшенев, на наш взгляд, довольно полно представил его содержание. При этом в качестве субъектов процессуальных правоотношений он называл и публичные, и непубличные структуры, что сопоставимо с выводом Ж. Сталева о полисубъектной характеристике процессуального производства.

Позднее Н.В. Витрук с использованием иного правового инструментария дал определение процессуальному производству как специфическому порядку, формам и способам деятельности компетентных государственных органов и должностных лиц, направленным на разрешение определенных категорий дел, регулируемых системой однородных процессуальных норм². Отметим, что ученый, в отличие от названных выше авторов, рассматривал адресатами процессуальных норм только публичных субъектов³.

Со своей стороны подчеркнем, что процессуальное производство представляет собой самый сложный и наиболее содержательный элемент в структуре юридического процесса. В связи с этим оно должно быть подвергнуто детальному структурному исследованию, поскольку от четкого определения понятия процессуального производства и строгого установления состава факторов, объединяемых этим понятием, зависит более правильное разрешение спора о предмете некоторых организационно-правовых форм деятельности органов Советского государства⁴.

Кроме того, процессуальное производство характеризует «расчлененность» юридического процесса по предметному основанию и отражает объективную потребность профессиональной специализации деятельности участников процесса. Поэтому есть основания поддержать понятие процессуального производства как фактического состава, совокупности всех про-

¹ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 93.

² Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009. – С. 355.

³ Макогон Б.В. Процессуально-ограничительное производство: понятие и классификация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 7. – С. 57-60.

⁴ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 23.

цессуальных действий, которые должны быть осуществлены для достижения защиты субъективных прав и принудительной реализации правовых последствий¹. Полагаем, что данное определение ценно тем, что производство понимается как совокупность всех процессуальных действий, способствующих достижению конкретного правового результата, таких действий, которые порождают особый слой общественных отношений в отличие от материальных – процессуальные отношения. Последние и составляют предмет правового регулирования процессуального права.

Ранее в работе уже было подчеркнуто то обстоятельство, что на содержание процессуальных отношений в первую очередь влияет объект материальных правоотношений и специфика первых. Процесс их образования достаточно сложен. Если для возникновения материального правоотношения необходимо наличие нормы материального права, определенный круг субъектов, наделенных правами и обязанностями, и юридический факт, то возникновение процессуального отношения будет связано с наличием не только процессуальной нормы (отсутствие которой в большинстве случаев свидетельствует не о том, что организационное отношение не имеет места, а указывает на пробельность в процессуальном праве), но и уже имеющейся материальной нормы и круга субъектов, наделенных властными полномочиями. Роль же юридического факта здесь будет выполнять материальное отношение, наличие которого вызвало необходимость возникновения данного процессуального отношения. Своеобразие содержания процессуальных отношений выражается также в специфике их субъектного состава, природе процессуальных актов, обеспечивающих оптимальный режим реализации материального отношения.

Таким образом, комплекс процессуальных отношений, наполняя содержанием конкретный вид юридического процесса, состоящего, в свою очередь, из ряда процессуальных производств, выступает в роли непосредственного предмета регулирования данного вида производства. Естественно,

¹ См.: Сталев Живко. Болгарско гражданско процессуално право. – София, 1966. – С. 26-32.

что сюда входит не весь комплекс этих отношений, а лишь та часть, которая причастна именно к данному виду процессуального производства.

Следовательно, для того чтобы в процессе разрешения любого юридического дела можно было четко определить вид процессуального производства, необходимо доказать состав процессуального отношения, учитывая все обстоятельства, которые были перечислены, а также доказать всеми законными средствами, способами и приемами, что именно данное процессуальное отношение или отношения причастны к конкретному материальному правоотношению, относятся к разрешаемому юридическому делу. Доказывание проводится определенным, специально уполномоченным на то кругом лиц в пределах предоставленной им законодательством компетенции. В их число входят не только должностные лица и государственные органы, но в отдельных случаях и представители общественности, народные контролеры, выполняющие в процессе установления фактических обстоятельств дела отдельные поручения полномочных субъектов¹.

Ведя речь о субъектном составе процессуальных производств, необходимо подчеркнуть, что, кроме специальных субъектов в лице государственных органов, должностных лиц, представителей власти и в ряде случаев – общественных организаций² следует выделять особый круг субъектов, защите интересов которых, реализации их субъективных прав или осуществлению юридической ответственности способствует весь арсенал способов, средств и приемов процессуального производства. И если специальные субъекты, наделенные властными, управленческими полномочиями несут основное бремя процессуальных действий, то другие субъекты являются «потребителями» результатов данного вида юридического процесса, пользуются благами или принудительно претерпевают лишение определенных благ процессуального производства.

¹ См., например: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192; Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 22. – Ст. 424.

² См.: Додин Е.В. Профсоюзы как субъекты административного права. – В кн.: Правовые аспекты деятельности профсоюзов. – М., 1973.

Итогом любого процессуального производства является принятие юридически значимого решения в форме определенного правового акта, который отличается конкретностью, всегда персонифицирован, издается полномочным субъектом в пределах его компетенции. Правовой акт может быть «материализован» в любой форме: решение, приказ, инструкция, приговор и т. п., но он всегда должен строго соответствовать требованиям социалистической законности. Основная цель такого правового документа – закрепление достигнутого правового результата с целью наиболее эффективной его реализации и совершенствования контрольно-надзорной функции в процессе исполнения. Высокая эффективность правоприменительных актов является одним из проявлений их социальной ценности¹.

В результате в наиболее общем виде структуру процессуального производства можно представить в виде трех основных частей, имеющих собственную структуру иного уровня: во-первых, процессуальные отношения, определяющие предметную характеристику конкретного вида процессуального производства; во-вторых, способы добывания и способы доказывания фактов, причастных к делу, и, в-третьих, способы и формы закрепления всех процессуальных результатов.

Таким образом, процессуальное производство – это основной элемент процессуальной формы, представляющий собой комплекс (систему) взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, которые: 1) образуют определенные процессуальные (организационные) отношения, отличающиеся предметной характеристикой; 2) вызывают потребности установления и обоснования всех обстоятельств рассматриваемого юридического дела; 3) обуславливают необходимость закрепления полученных результатов в соответствующих правовых актах, официальных документах².

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975. – С. 53.

² Погребной И.М. Общее понятие процессуального производства // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. – Ярославль, 1981. – С. 15-20.

Исходя из необходимости решения методологической задачи процессуальными средствами ограничить произвол публичных субъектов при реализации ими своих полномочий, а также основываясь на вышеприведенных трактовках процессуального производства и их интерпретациях, полагаем обоснованным распространить систематизированные нами признаки процессуального производства – нормативно предусмотренный субъектный состав; наличие у субъектов квалификации и полномочий; целевой характер реализуемых действий; императивное следование процессуальным предписаниям; завершение производства принятием решения по существу в установленной форме, – на процессуально-ограничительное производство, дополнив их двумя специфическими. Во-первых, субъектами процессуально-ограничительного производства являются представители публичной власти; во-вторых, реальность наступления юридической ответственности при превышении процессуальных пределов полномочий.

По нашему мнению, процессуально-ограничительное производство может быть определено как целесообразно сформированная, объединенная конкретной целью совокупность последовательных действий, реализуемых уполномоченными публичными властными субъектами в предусмотренном процессуальном порядке, направленных на достижение формализованного результата и обеспеченных реальностью наступления юридической ответственности.

Идентичная юридическая природа понятий «процессуальное производство» и «процессуально-ограничительное производство» дает автору основание рассмотреть критерии классификации процессуальных производств для познания, таким образом, видového многообразия и процессуально-ограничительных производств.

Из проведенного анализа следует вывод о том, что в юридической литературе отсутствуют «развернутые» классификации процессуальных производств. Таковые исходят из одного-двух критериев деления, что ограничивает обособление производств и познание их содержания. Иногда различные

виды смешиваются в рамках одной классификационной группы именно ввиду неверного определения критерия деления.

Так, В.О. Лучин в зависимости от содержания государственно-правовых норм предлагает выделять производства по формированию представительных учреждений, т.е. процессуальные формы реализации материальных норм советского избирательного права; производства по разрешению вопросов об ответственности депутатов перед избирателями; производства по выработке наказов избирателей; производства по организации отчетов депутатов перед избирателями; производство по отзыву депутатов¹. Таким образом, его рассуждения задействуют только один критерий для классификации.

Приведем еще ряд авторских позиций, которые за основу деления также брали один критерий. А.П. Шергин по видам деятельности субъекта подразделяет на: 1) производство в органе административной юрисдикции; 2) ускоренное / упрощенное производство в отношении незначительных административных правонарушений; 3) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности; 4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции².

В.Д. Сорокин считает таковым критерием тот, который позволит сгруппировать индивидуально-конкретные дела по характеру или комплексу наиболее существенных свойств³. Кроме того, в качестве единого критерия брали за основу характер функций управления соответствующих субъектов⁴.

По мнению В.М. Горшенева, конструктивная классификация возможна при учете, прежде всего, функциональных свойств самих процессуальных производств, что позволит выбрать унифицированные критерии для объеди-

¹ См.: Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976. – С. 69-96.

² См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 92-103.

³ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред.: В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 149.

⁴ См.: Иконичкая И.А., Краснов Н.И. Процессуальные вопросы советского земельного права. – М., 1975. – С. 57-58; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 215; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 34.

нения в один комплекс однородных процессуальных образований. Например, правоприменительные производства автор предлагал вначале группировать по функциональному признаку (правонаделительные или правоисполнительные, правоохранительные или юрисдикционные), а затем по характеру разбирательства индивидуально-конкретных дел. Такого рода характеристика правоприменительных производств типична и для других сфер правового регулирования. Однако конкретное соотношение объема правонаделительных, правоохранительных и в меньшей степени правоустановительных производств по отношению к отраслям материального права неодинаково¹. Так, в сфере применения норм уголовного права исключительное место принадлежит правоохранительным производствам; административному праву в равной степени свойственны правонаделительные и правоохранительные производства; земельное право характеризуется преимущественно правонаделительной направленностью (производства по планированию пользования землей, по учету земли и ведению земельного кадастра и т.д.)².

Н.В. Витрук в монографии «Общая теория юридической ответственности» вообще без обозначения конкретных критериев отмечает наличие ряда видов процессуальных производств, характерных для гражданско-, арбитражно-процессуальной и административной отраслей права. По его мнению, гражданскому процессу известно несколько самостоятельных производств – исковое, особое, по делам, возникающим из административно-правовых отношений, выделенных еще в ГПК РСФСР³. Он также показывает, что в административном праве в соответствии с действующим законодательством имеется два основных вида обычного производства по делам об административных правонарушениях: 1) административно-судебное по правилам Кодек-

¹ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – С. 93.

² См.: Иконицкая И.А., Краснов Н.И. Процессуальные вопросы советского земельного права. – М., 1975. – С. 57.

³ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964 г.). Документ утратил силу с 1 июля 2003 г. в связи с принятием Федерального закона от 14.11.2002 г. № 137-ФЗ // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.

са Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹; 2) административно-арбитражное по правилам АПК РФ².

Административно-судебное производство по правилам КоАП РФ, в свою очередь, включает производство по делам об административных правонарушениях (гл. 24-26, 28-32) и по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27).

Наряду с названным обычным производством по делам об административных правонарушениях, существует непротокольное. Назначение административного наказания без составления протокола происходит в относительно упрощенной процедуре, что обуславливается, во-первых, самим характером совершенного правонарушения, его очевидностью и бесспорностью, во-вторых, отсутствием спора и согласием правонарушителя понести административное наказание (ст. 28.6 КоАП РФ). Должностное лицо согласно закону констатирует факт правонарушения на месте его совершения и принимает решение о наложении административного наказания, а правонарушитель, как правило, тут же исполняет принятое решение (уплачивает штраф)³.

Уточним, что термин «обычное производство» ученым содержательно не раскрывается. Однако, если следовать логике автора «наряду с указанным обычным производством существует непротокольное производство по делам об административных правонарушениях», то последнее можно расценивать в качестве противоположности обычного, т.е. как специальное.

В качестве устоявшегося критерия классификации процессуального производства следует назвать характер предписаний. Таковой позволяет обособить общие и особые процессуальные производства.

Первое характеризуется как базовая, основополагающая форма процессуальной деятельности, которую отличают многостадийность применяемых общих процессуальных правовых режимов; участие всех или основных участни-

¹ Российская газета. – 2001, 31 декабря; 2019, 7 мая.

² Макогон Б.В. Процессуально-ограничительное производство: понятие и классификация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 7. – С. 57-60.

³ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009. – С. 355.

ков процесса, универсальная адресность – все категории юридических дел, кроме тех, в отношении которых законом надлежит применять иной порядок (процедуру) деятельности процессуальных органов и иных полномочных субъектов. В гражданском и арбитражном процессе – это исковое производство, в уголовном процессе – досудебное и судебное производство, в административном процессе – производство по делам об административном правонарушении. Общее процессуальное производство в силу своей полистадийности может состоять из нескольких взаимосвязанных между собой производств¹.

В качестве особого производства выступает предусмотренный законом процессуальный порядок, который реализуется для решения факультативных (субсидиарных), обеспечительных, а также иных сопутствующих, связанных с деятельностью процессуальных органов задач. Особое процессуальное производство отличает сокращенный порядок, в том числе, и стадий этого производства; быстрота; ограниченный круг процессуальных действий; реализации при разрешении менее значительных дел по сравнению с рассматриваемыми в общем производстве². Это приказное, заочное производство в гражданском процессе, сокращенные (упрощенные) досудебные производства, заочное разбирательство в уголовном процессе и др.

Со своей стороны отметим, что в последнее время появилась тенденция обособлять упрощенные производства и не отождествлять их с особыми.

Среди ученых пока нет единообразия в каталоге упрощенных процедур. Однако не вызывает сомнения у большинства исследователей отнесение к упрощенной форме приказного производства, а также упрощенного производства в арбитражном процессе³. Многими в качестве упрощенного судопроизводства называется разбирательство у мирового судьи⁴. Некоторые от-

¹ Элементарные начала общей теории права, 2003 // <http://slovari.yandex.ru/> (дата обращения 10.02.2013 г.).

² Там же.

³ Сивак Н.В. Упрощенное производство в арбитражном процессе: монография. – М., 2011.

⁴ Устюжанинов В.А. Институт мировых судей: вопросы правовой регламентации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 21; Шеменова О.Н. Мировой судья в гражданском процессе. – М., 2006. – С. 39 и др.

носят к данному производству заочное¹ и особое производства², исполнительную надпись нотариуса³, а также обеспечительные меры⁴, промежуточные и частичные решения⁵, единоличное рассмотрение дела и рассмотрение в отсутствие ответчика⁶. Существует также мнение об отнесении «предварительного судебного заседания» к упрощенной процедуре рассмотрения дела, которая «может быть использована по делам, которые не требуют какой-то огромной доказательственной базы»⁷. Была высказана точка зрения о рассмотрении в качестве упрощенных или сокращенных видов производств по защите нарушенного права или охраняемого законом интереса российской наукой гражданского процессуального права и всех несудебных производств, производств в мировом, третейском⁸, торговом и других судах по всем видам исков, а также заочного и особого производства. Но эти сокращенные производства обусловлены иными причинами, нежели приказное, а именно: правовой природой юрисдикционного органа, категорией дел, отсутствием спора о праве и состязательных начал и т.д.⁹.

Следует обратить внимание на то, что идея упрощения судопроизводства имманентна и надгосударственной практике. В частности, в рекомендациях Р

¹ Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2006. – С. 421; Изварина А.Ф. Акты судов общей юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 30, 39; Савина Т.А. Упрощенное производство в арбитражном процессе // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов. – 2004. – № 4. Ч. 2. – С. 195; Уткина И.В. Заочное решение в гражданском процессе. – М., 2003; Царегородцева Е.А. Способы оптимизации гражданского судопроизводства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – С. 143 и др.

² Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л. Гражданский процесс. – М., 2009. – С. 466.

³ Никитин В.С. Некоторые вопросы приказного производства // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 7. – С. 22.

⁴ Андреева Т.К. 5 лет АПК РФ (на вопросы редакции отвечают судьи арбитражных судов) // Законодательство. – 2007. – № 9. – С. 14; Крымский Д.И. Упрощение гражданского судопроизводства. Российский и зарубежный опыт. – М., 2008. – С. 59; Bruckmann Ernst-Otto. Praxis des Zivilprozesses. Berlin, 1992. – P. 272.

⁵ Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2007. – С. 290.

⁶ Царегородцева Е.А. Способы оптимизации гражданского судопроизводства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – С. 38.

⁷ Диордиева О.Н. Предварительное судебное заседание в гражданском процессе // Мировой судья. – 2005. – № 6. – С. 13.

⁸ См.: Русское гражданское судопроизводство. Практическое пособие для студентов и начинающих юристов. Т. 1. – СПб, 1910. – С. 223.

⁹ Аргунов В.Н. Судебный приказ и исполнительная надпись // Российская юстиция. – 1996. – № 7.

(81) 7¹ и R (86) 12² Комитета министров Совета Европы были названы в качестве процессуальных принципов упрощение и ускорение разбирательства.

По отраслевому критерию следует обособлять производства в рамках как процессуальных отраслей (гражданско-, арбитражно-, уголовно-процессуальные и др.), так и формализованные в соответствующих нормах материального права (например, конституционного, предпринимательского и др.)³.

Относительно процессуальных отраслей права отметим, что большинство ученых-процессуалистов всегда считало, что разбирательство судом дел, возникающих из семейных, трудовых, земельных, административно-правовых отношений, осуществляется в установленной гражданской процессуальной форме.

АПК РФ с учетом критерия характера дел обособляет такие виды производства, как по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, исковое (в том числе упрощенное производство)⁴, особое, по делам о несостоятельности (банкротстве); по делам, связанным с исполнением судебных актов арбитражных судов; по делам, решения по которым вынесены российскими третейскими судами; по делам о признании и приведении в исполнение решений, вынесенных иностранными судами и арбитражами.

Относительно уголовного процессуального производства заметим, что таковое в виду специфики моносубъекта, имеющего право его реализации, преломляется в судопроизводство⁵.

¹ Рекомендация № R (81) 7 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О способах облегчения доступа к правосудию» (Принята Комитетом Министров 14 мая 1981 г. на 68-ом заседании Представителей Министров) // http://www.echr-base.ru/rec81_7.jsp (дата обращения 11.10.2013 г.).

² Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 16 сентября 1986 г. № R (86) 12 «Комитет министров – государствам-членам относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды» (Принята Комитетом министров Совета Европы 16 сентября 1986 г.) // <http://base.garant.ru/2541417/> (дата обращения 11.10.2013 г.).

³ Макогон Б.В. Процессуально-ограничительное производство: понятие и классификация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 7. – С. 57-60.

⁴ См.: Абова Т.Е. Виды производств в арбитражном процессе // Новеллы гражданского процессуального права: Материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С. Шакарян. – М., 2004. – С. 120-126.

⁵ Макогон Б.В. Процессуальные производства: некоторые проблемы классификации в юридической науке // Общество: экономика, политика, право. – 2013. – № 1. – С. 34-36.

Уголовно-процессуальный закон отождествляет понятия уголовного судопроизводства и уголовного процесса. В соответствии с п. 56 ст. 5 УПК РФ – это судебное и досудебное производство по уголовному делу. В большинстве современных доктринальных источников указываются четыре разновидности уголовного судопроизводства: обвинительное, розыскное, состязательное и смешанное¹.

Далее обратимся к примеру процессуальных производств в рамках конституционного права. Отметим, что в отличие от отраслей процессуального права, в материальных отраслях права процессуальные нормы не консолидированы в отдельном документе, а имеют место быть в различных нормативных правовых актах².

Так, в рамках конституционных процессуальных производств следует обособить таковые по формированию органов государственной власти. Нормы, регулирующие данные процессуальные производства закреплены как в Конституции Российской Федерации (см., например, ст. 111 – формирование Правительства Российской Федерации), так и в законодательстве конкретизирующем ее положения (см., например, Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³, Федеральный закон РФ от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ и др.).

Для отрасли предпринимательского права также нехарактерно наличие отдельного акта, обобщающего процессуальные нормы. Однако по статистике, конкурсное производство является наиболее распространенной процедурой несостоятельности⁵ и в соответствии с абз. 16 ст. 2 Федерального закона о

¹ Lupinskaya P.A. Типы (формы) уголовного процесса // Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. П.А. Лупинская. – М., 1998. – С. 18-21; Уголовный процесс / под ред. К.Ф. Гуценко. – М., 1997. – С. 19-20; Уголовный процесс / под ред. В.П. Божьева. – М., 1998. – С. 9-12; Уголовный процесс / под ред. А.С. Кобликова. – М., 1999. – С. 4-7.

² Макогон Б.В. Процессуально-ограничительное производство: понятие и классификация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 7. – С. 57-60.

³ Российская газета. – 1994, 23 июля; 2018, 31 июля.

⁴ Российская газета. – 2012, 7 декабря; 2017, 4 июля.

⁵ Шишмарева Т.П. Конкурсное производство: понятие и признаки // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 1. – С. 87-101.

несостоятельности конкурсное производство определено как процедура, применяемая в деле о банкротстве к должнику, признанному банкротом, в целях соразмерного удовлетворения требований кредиторов¹. Оно определяет цель процедуры и ее место в системе производства по делу о несостоятельности.

Следует подчеркнуть, что в действующем российском законодательстве сохранилось правовое регулирование конкурсного производства как самостоятельного, а не как исполнительного производства. Нормы о процедурах несостоятельности помещены в АПК РФ, а не в Федеральный закон от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве»².

Далее, с учетом критерия предмета рассмотрения, выделяют юрисдикционные и неюрисдикционные процессуальные производства.

Первое представляет рассмотрение и разрешение правового спора в установленной законом процессуальной форме специально уполномоченными на то органами и должностными лицами. Основанием юрисдикционного производства является спор о праве (правовой спор), то есть нарушение установленных норм права, или правонарушающее поведение. Принято считать, что юрисдикционным является процесс, связанный с деятельностью суда, административных органов, иных органов по привлечению к любым видам юридической ответственности и возложению наказания; это также деятельность только суда при отсутствии необходимости охранять от нарушения и осуществлять право – установить его³.

Юрисдикционное производство подразделяется на судебное (судопроизводство) и квазисудебное, предполагающее рассмотрение юридических споров административными и иными квазисудебными органами (к примеру, дисциплинарное производство).

Неюрисдикционное производство – разрешение компетентными органами и должностными лицами юридических дел, связанных с реализацией

¹ Российская газета. – 2002, 2 ноября; 2018, 29 декабря.

² Российская газета. – 2007, 6 октября; 2019, 11 марта.

³ Элементарные начала общей теории права, 2003 // <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения 10.02.2013 г.).

гражданами и их объединениями субъективных прав, удовлетворением их законных интересов, а равно осуществлением компетенции государственных и иных органов (организаций). Это производство по принятию нормативных правовых актов, регистрационно-разрешительное, исполнительное производство, производство по разрешению предложений и заявлений граждан, учредительное производство, производство по применению мер административного пресечения и др.¹.

По субъекту реализации выделяют судебные и несудебные процессуальные производства.

Относительно судебных видов процессуальных производств, сделаем ремарку, что изначально градация единого процесса по рассмотрению дел правового характера на уголовный и гражданский связывалась с традиционным делением права на частное и публичное. Это сопоставимо с современным гражданским и уголовным видами судопроизводства, закрепленными в ст. 118 Конституции России. В тоже время не вполне логична природа административного и конституционного видов судопроизводств. Неопределенность проявляется в том, что функционирует система федеральных арбитражных судов, однако отсутствует арбитражное судопроизводство; имеется административное судопроизводство, но не созданы административные суды. Заметим также, что есть Конституционный Суд Российской Федерации, соответствующий вид судопроизводства, но в тоже время данным Судом рассматриваются дела и публичного, и частного характера. В последнем случае выделение видов судопроизводств связано с конкретным судебным органом, но не с делением права на частное и публичное.

Таким образом, выделение в Конституции Российской Федерации видов судопроизводств осуществлено по разным основаниям и в целом не име-

¹ Элементарные начала общей теории права, 2003 // <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения 10.02.2013 г.).

ет прямой зависимости от судебных органов, а также от традиционного деления права на частное и публичное¹.

В качестве примера несудебных процессуальных производств следует назвать те, в которых субъектами реализации выступают несудебные органы.

К примеру, обратимся к лицензионно-разрешительному производству полиции, под которым понимают комплексную правоприменительную, юридическую, государственно-властную, динамичную, урегулированную соответствующими нормами административно-процессуального права деятельность уполномоченных органов и должностных лиц полиции, обязанных выдавать в целях удовлетворения законного и обоснованного заявления уполномоченного лица те лицензии и разрешения, о которых говорит ст. 12 Федерального закона «О полиции», а также отношения и процедуры этого производства².

Признаками лицензионно-разрешительной деятельности полиции авторы выделяют следующие: назначение; государственно-властный характер; юридическая природа; динамизм; специальное правовое регулирование; первичность в лицензионно-разрешительной системе полиции³.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁴ и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации⁵ в отношении военнослужащих, совершивших дисциплинарный проступок, осуществляется производство по материалам о дисциплинарном проступке.

Под производством по материалам о дисциплинарных проступках понимается урегулированная нормами военного права совокупность процессу-

¹ См.: Дегтярев С.Л. Виды производств в современном гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 8. – С. 173-179.

² Самсонов В.Н., Собин А.Н. Понятие и основные черты лицензионно-разрешительного производства полиции // Административное право и процесс. 2011. – № 9. – С. 21-25.

³ Указ. соч. – С. 21-25.

⁴ Российская газета. – 1998, 2 июня; 2019, 11 марта.

⁵ Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») (ред. от 21.02.2019 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 47 (часть 1). – Ст. 5749; 2019. – № 8. – Ст. 761.

альных действий, совершаемых уполномоченными лицами, в целях установления событий дисциплинарного проступка военнослужащего, виновного в совершении дисциплинарного проступка, выявления причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка, наказания виновных, а также подготовки материалов о дисциплинарном проступке и обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела¹.

Уточним, представленные нами критерии не являются исчерпывающими и в дальнейшем возможно пополнение видового многообразия процессуальных производств, а, следовательно, и процессуально-ограничительных².

На основе представленных теоретических положений, а также с учетом нормативных правовых установлений, касательно заявленной темы, автором предлагается введение в научный оборот термина «процессуально-ограничительное производство» в качестве комплексного понятия ввиду его определения, как с помощью теоретических разработок, так и на основании процессуальных норм в правовых источниках различных отраслей права. Полагаем, данный термин пополнит не только теоретико-правовую науку, но и перспективен в плане преломления спецификой иных отраслей права.

¹ Чухраева М.С. Роль производства по материалам о дисциплинарном проступке в укреплении воинской дисциплины // Военно-юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 22-25.

² Макогон Б.В. Процессуально-ограничительное производство: понятие и классификация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 7. – С. 57-60.

Глава III. ЮРИДИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ

§ 1. Правовая основа процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений

Современные процессуально-ограничительные отношения, касающиеся различных сторон государственной и общественной жизни, предполагают упорядоченное правовое регулирование. Исходя из масштабности и сложности данного правового феномена, логично говорить не только о правовом регулировании в целом, но и о функционировании инфраструктуры такового.

Для целей данной работы под термином «инфраструктура» будем понимать комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и (или) обеспечивающих основу функционирования системы.

Дальнейшее наше исследование связано с правовой основой процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений как одним из важнейших элементов юридической инфраструктуры, т.е. с процессуально-правовыми нормами на примере типично обособляемых отраслей.

При этом под процессуально-ограничительным регулированием публичных правоотношений следует понимать производный от ограничительной сущности процессуального права, опосредованный тенденцией его процессуализации вид юридического регулирования, направленный на эффективное установление пределов деятельности государственно-властных субъектов.

В характеристике правовой основы процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений, объективно выделение первого, конституционно-определяющего компонента. Рассматривая Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в качестве источника процессуального права, отмечаем, что это нормативный акт прямого действия, имеющий высшую юридическую силу на территории России. Ею регулируются важнейшие общественные отношения в сфере правосудия, непосредственно определяются судебная система и полномочия судов, закрепляя

межотраслевые принципы, относящиеся к судопроизводству и судоустройству, а также гарантии в сфере судебной защиты прав и свобод. Конституция также является юридической базой развития всего процессуального законодательства, конкретизирующего соответствующие конституционные положения. Соглашаясь в целом с такой характеристикой, следует заметить, что диапазон регулирующего воздействия Конституции РФ на процессуально-ограничительные отношения довольно широк и некоторые сформулированные в ней правовые нормы непосредственно определяют поведение отдельных участников судопроизводства, наделяя их конкретными процессуальными правами и обязанностями¹.

К примеру, в соответствии с ч. 1 ст. 51 Конституции РФ никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников. Такого рода конституционные положения могут применяться судами и без дополнительного законодательного регулирования соответствующих процессуальных отношений, в связи с чем они иногда лишь дублируются в иных законодательных актах. Однако это все же исключение из общего правила, поскольку Конституция РФ содержит преимущественно основополагающие нормативные положения, требующие конкретизации в других нормах позитивного права. Соответственно в силу только этого она вправе претендовать на базисное значение для всего отраслевого законодательства².

В иерархии нормативных правовых актов Конституция РФ занимает самое высокое место, наделяется среди них высшей юридической силой, что без сомнения является ее существенным признаком, но и это само по себе также не отражает в полной мере особую роль Конституции как главного правового акта страны. Среди источников права свойство верховенства, пусть и на ином уровне, присуще также другим нормативным правовым актам. В соответствии с ним федеральный конституционный закон в иерархии законов расположен вслед за

¹ Макогон Б.В. Правовая основа механизма процессуального регулирования общественных отношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 9. – С. 61-63.

² Указ. соч. – С. 61-63.

Конституцией РФ, но стоит выше обычного федерального закона. Тот, в свою очередь, по юридической силе имеет приоритет перед нормативными указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и т.д.

Приведенные аргументы дают основания для вывода, что для выявления специфики Конституции РФ как источника процессуального права необходимо обращение и к таким ее свойствам, которые отсутствуют у других законов. И такие свойства есть, причем ими не обладают даже федеральные конституционные законы, в том числе и те, которые специально приняты для установления судебной системы страны, определения полномочий, порядка образования и деятельности федеральных судов.

С Конституцией РФ, как источником процессуального права, федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации»¹ объединяет то, что они также выступают в роли конституционной юридической базы для законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере правосудия.

Но при всем том особая роль Конституции РФ в системе права обусловлена тем, что она закрепляет основополагающие начала общественного строя и устройства государственной жизни на современном постсоветском этапе развития страны. В отличие от всех других законов именно она устанавливает основы конституционного строя и правового статуса личности в Российской Федерации, а также государственное устройство, систему и полномочия всех органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Все это имеет самое непосредственное отношение к сфере правосудия, призванного обеспечить права и свободы человека и гражданина как высшей ценности в Российской Федерации. Регулируя наиболее важные общественные отношения и закрепляя основополагающие начала жизни общества и государства, в том числе и существующий в стране тип правопонимания, Конституция РФ определяет направление общественного развития на многие

¹ Российская газета. – 1999, 29 июня; 2018, 2 ноября.

годы вперед, устанавливает конституционные параметры деятельности законодателя и всех правоприменителей, в том числе и суда¹.

Соответственно, в системе права Конституция РФ исполняет роль Базового закона Российской Федерации, в нормах которого в обобщающей форме раскрывается и закрепляется самое главное в общественных отношениях, придавая должное направление и принципиальное содержание их последующей регламентации в актах текущего законодательства и правоприменительной деятельности.

Значение Конституции РФ состоит также в том, что она устанавливает уровень правового регулирования процессуальных отношений.

К примеру, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданское процессуальное законодательство отнесено к исключительному ведению России. Из этого следует, что у субъектов Федерации нет права принимать, а судов – в случае принятия – применять законы, которыми регулируется порядок судопроизводства.

Далее, на наш взгляд, следует конституционно-значимый компонент правовой основы процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений, и в него, полагаем, следует включить процессуальные нормы федеральных конституционных законов (как ранее уже было указано), которые регламентируют обособленные нами процессуально-ограничительные отношения.

Так, процессуальные нормы о гражданском судопроизводстве размещены в федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации». В таковом раскрыты и детализированы конституционные положения о самостоятельности судов и независимости судей (ст. 5), обязательности судебных постановлений (ст. 6), равенстве всех перед законом и судом (ст. 7), гласности в деятельности правосудия (ст. 9), языке судопроизводства (ст. 10) и др.

¹ Жилин Г.А. Конституция Российской Федерации как источник гражданского и арбитражного процессуального права // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 3. – С. 22-29.

Содержательно аналогичные положения, а также нормы процедурно-процессуального характера размещены и в федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Следующим, на наш взгляд, ключевым по концентрации процессуальных норм является так называемый процессуально-кодифицированный компонент. Представляется, таковой включает в себе нормы процессуальных кодексов, а также кодексов, которые в своей части содержат процессуальные нормы (например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях).

Так, основным кодифицированным источником гражданского процессуального права является Гражданский процессуальный кодекс. Им воспроизведены и указанные выше положения Конституции РФ, и названного федерального конституционного закона о судебной системе, раскрыто содержание принципов гражданского процесса, определены виды судопроизводства, подробно регламентирован весь процесс разбирательства гражданских дел в судах общей юрисдикции. Заметим, что нормы гражданского процессуального права содержатся и во многих иных федеральных законах.

Включение норм гражданского процессуального права в иные, кроме заданного процессуального кодекса, федеральные законы, очевидно, вызвано объективными причинами, связанными с многообразием дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства, и их особенностями. Однако это зачастую порождает серьезные недостатки законодательного регулирования гражданских процессуальных правоотношений и проблемы в применении таких законодательных актов, поскольку при включении норм гражданского процессуального права в различные федеральные законы не всегда учитываются принципиальные положения законодательства о гражданском судопроизводстве и особенности его терминологии.

Вместе с тем ничего не говорится о федеральных нормативных правовых актах ниже уровня федерального закона, что порождает в литературе

споры о возможности регулирования гражданских и арбитражных процессуальных отношений подзаконными нормативными актами.

При этом отдельные авторы при анализе формально-юридических источников процессуального права о них просто умалчивают¹.

Другие утверждают, что Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства не вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие судопроизводство по гражданским делам².

Третьи придерживаются позиции, согласно которой перечень законодательства о судопроизводстве в ст. 1 Гражданского процессуального кодекса не является исчерпывающим и подзаконные нормативные акты федерального уровня хотя и в ограниченном количестве, но все же должны включаться в систему источников гражданского и арбитражного процессуального права³.

Иногда вывод о недопустимости регулирования отношений в сфере гражданского судопроизводства подзаконными нормативными актами, в том числе и федерального уровня, аргументируется дополнительно ссылкой на п. «о» ст. 71 Конституции РФ, относящий гражданское и арбитражное процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации⁴. Очевидно, при этом имеется в виду взаимосвязь приведенной конституционной нормы с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы без указания на возможность принятия по ним также и подзаконных нормативных актов⁵.

¹ См., например: Арбитражный процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2003. – С. 56-64; Афанасьев С., Зайцев А.И. Гражданский процесс. – М., 2004. – С. 89-91.

² См., например: Жуйков В.М. Проблемы гражданского процессуального права. – М., 2001. – С. 73-74; Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2003. – С. 37-38.

³ См., например: Арбитражный процесс / отв. ред. В.В. Ярков. – М., 2003. – С. 41-42; Гражданское процессуальное право / под ред. М.С. Шакарян. – М., 2004. – С. 18; Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. – М., 2003. – С. 33.

⁴ См., например: Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2006. – С. 38; Фархтдинов Я.Ф. О действии источников гражданского процессуального права // Современное право. – 2002. – № 4. – С. 17.

⁵ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб., – 2008. – С. 73-92.

Между тем отсутствие такого указания в конституционной норме вовсе не означает, что Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства не вправе при осуществлении своих полномочий в сфере компетенции Российской Федерации издавать нормативные правовые акты. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в своих решениях, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает невозможность его регулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона¹. Данная правовая позиция Конституционного Суда РФ имеет общее значение и распространяется также на гражданское судопроизводство.

Соответственно, само по себе отсутствие в ст. 1 Гражданского процессуального кодекса указания на подзаконные нормативные акты также не исключает возможность их издания федеральными органами государственной власти по отдельным вопросам, относящимся к порядку осуществления гражданского судопроизводства, если только Конституция РФ не требует для решения конкретного вопроса принятия нормативного правового акта в форме федерального закона. Например, права и свободы человека в сфере процессуальных отношений могут быть ограничены в конституционно значимых целях только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Разумеется, правила судопроизводства должны устанавливаться прежде всего соответствующими процессуальными кодексами и другими федеральными законами. Тем не менее, из системы формально-юридических источников гражданского и арбитражного процессуального права нельзя совсем исключать иные федеральные нормативные правовые акты, принятие которых может потребоваться иногда для регулирования отдельных процес-

¹ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке Лесного кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 2; от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании ст. ст. 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 3.

суальных отношений в целях конкретизации положений закона. Не случайно федеральный законодатель регулирование отдельных процессуальных отношений, возникающих между судом и другими субъектами судопроизводства по гражданским делам, в некоторых случаях прямо относит к ведению Правительства РФ, как это сделано, например, в ч. 2 ст. 97 Гражданского процессуального кодекса России¹.

Таким образом, появляются основания в правовой основе процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений обособить процессуально-конкретизирующий компонент².

Заметим, что в представленную нами компонентную матрицу также размещается и правовая основа уголовно-процессуального регулирования.

Так, самим Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации к законам, определяющим порядок уголовного судопроизводства, относят помимо Уголовно-процессуального кодекса также Конституцию РФ (конституционно-определяющий и процессуально-кодифицированный компоненты).

Применительно к данным процессуальным нормам также актуально говорить о процессуально-конкретизирующем срезе. К примеру, о Приказе Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 5 «Об установлении объема и пределов процессуальных полномочий руководителей следственных органов (следственных подразделений) системы Следственного комитета Российской Федерации»³.

Однако, основным и, по сути, единственным регулятором уголовно-процессуальных отношений в российском праве является Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Вместе с тем вопрос о роли и значении иных правовых актов в регулировании уголовно-процессуальных отношений до настоящего времени остается достаточно дискуссионным. Безусловно, одной

¹ Макогон Б.В. Правовая основа механизма процессуального регулирования общественных отношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 9. – С. 61-63.

² См.: Макогон Б.В., Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Конкретизирующий фактор ограничительного процессуального регулирования публичных правоотношений // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 108-114.

³ Документ опубликован не был; www.garant.ru

из наиболее сложных проблем в определении нормативного правового акта, имеющего приоритет при регулировании конкретного общественного отношения в сфере уголовного судопроизводства, остается проблема, связанная с разграничением предмета правового регулирования равных по юридической силе законодательных актов.

Очевидно, что подзаконная нормотворческая деятельность является важным фактором обеспечения полноты и определенности правового регулирования отношений, возникающих и в уголовно-процессуальной сфере. Необходимость применения абстрактной и неопределенной уголовно-процессуальной нормы для регулирования конкретного социального отношения с учетом специфики его субъектов и многообразия существующих между ними связей объективно требует принятия более определенных юридических предписаний, конкретизирующих и детализирующих нормы уголовно-процессуального закона, но связанных с ними рамками общего предмета регулирования. Предметом регулирования такого рода подзаконных нормативных актов, изданных в развитие положений Уголовно-процессуального кодекса РФ, могут являться, например, административные отношения, возникающие между участниками уголовного судопроизводства¹.

Несмотря на очевидность изложенных суждений, следует констатировать, что в ряде случаев подзаконные нормативные правовые акты не только конкретизируют предписания Уголовно-процессуального кодекса РФ, но фактически устанавливают особые правила производства процессуальных действий и принятия процессуальных решений субъектами уголовно-процессуальных отношений. Более того, некоторые положения самого Уголовно-процессуального кодекса РФ содержат отсылочные нормы, ориентирующие правоприменителя на применение подзаконных нормативных предписаний при регулировании порядка уголовного судопроизводства².

¹ См.: Красильников А.В. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования уголовно-процессуальных отношений // Российский следователь. – 2013. – № 21. – С. 19-21.

² См.: Указ. соч. – С. 19-21.

В данном аспекте исследования проблем правового регулирования уголовно-процессуальных отношений небезынтересным представляется соотношение норм ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ, положений Приказа Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 5 и аналогичного Приказа Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов»¹.

Таким образом, посредством правотворческой конкретизации п. 8 ч. 1 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ уточняется полномочие руководителя следственного органа как субъекта уголовно-процессуального права применительно к определенному уровню должностных лиц органов предварительного следствия. Рассмотренный случай применения конкретизации, как на уровне федерального закона, так и в положениях ведомственного нормативного правового акта, представляется вполне обоснованным и законным. Считаем, что общий процессуальный статус субъекта уголовно-процессуального права может быть изменен только специальными нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ. В противном случае, например при ограничении процессуального статуса в ведомственном акте, существенно нарушается принцип, заложенный в ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса РФ.

Однако, как уже отмечалось, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ далеко не всегда последовательно и корректно регулируются вопросы конкретизации и детализации правовых требований. Так, ч. 5 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ фактически предусматривает возможность ограничения уголовно-процессуальной правосубъектности руководителя следственного органа на ведомственном уровне: объем процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, по районам, городам, их заместителей, а также руководителей следственных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти (при соответствующих федеральных органах исполнительной власти), их территориальных ор-

¹ Российская газета. – 2011, 29 декабря.

ганов по субъектам Российской Федерации, по районам, городам, их заместителей, иных руководителей следственных органов и их заместителей устанавливается председателем Следственного комитета Российской Федерации, руководителями следственных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти (при соответствующих федеральных органах исполнительной власти).

В развитие данных положений Следственным департаментом МВД России 8 ноября 2011 г. был издан Приказ № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов». В соответствии с данным Приказом объем процессуальных полномочий отдельных категорий руководителей следственных органов ставится в зависимость от их должностного положения в системе предварительного следствия МВД России и фактического места расположения возглавляемого ими органа. Так, в Следственном департаменте МВД России существенно ограничены полномочия начальника управления по расследованию организованной преступной деятельности и подчиненных ему начальников отделов.

Такие же ограничения процессуальных полномочий введены в отношении начальников отделов следственных частей главных управлений МВД России по федеральным округам.

Аналогичные требования содержатся и в п. 1 Приказа Следственного комитета Российской Федерации от 7 июня 2013 г. № 35, который предписывает соответствующим руководителям следственных органов осуществлять процессуальные свои полномочия в объеме, установленном настоящим приказом.

Таким образом, изменяя объем процессуальных полномочий одного из ключевых участников уголовного судопроизводства, подзаконный нормативный правовой акт фактически устанавливает новые правила регулирования определенных уголовно-процессуальных отношений.

В данной связи мы солидаризируемся с А.В. Красильниковым и полагаем, что регулирование порядка уголовного судопроизводства, как и любое ограничение уголовно-процессуальной праводееспособности субъекта уголов-

но-процессуального права посредством издания ведомственных нормативных правовых актов (приказов, указаний, инструкций и т.п.), существенно нарушает требования ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса РФ и является недопустимым. В рассмотренном случае конкретизация юридических норм выходит за пределы предмета правового регулирования подзаконного акта. В результате нарушаются базовые принципы юридической техники, что, безусловно, не способствует совершенствованию российского законодательства, повышению качества нормативных актов и устранению дефектов системы права¹.

Действительно, рассматриваемый блок правовой основы процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений является наиболее объемным, сложным и, соответственно, динамичным.

Еще одной иллюстрацией этого служит комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих в рассматриваемом нами контексте деятельность органов внутренних дел в целом и полиции в частности как типичных представителей субъектов публичной власти.

Современные органы внутренних дел представляют собой государственные органы исполнительной власти, составную часть правоохранительной системы. Реализуя свою деятельность, органы внутренних дел обращаются к таким ее формам как: организационные мероприятия (организационно-массовая работа); материально-технические операции; нормотворческая деятельность; правоприменительная (регулятивная и правоохранительная) деятельность². Многообразие таких форм, безусловно, обуславливает широкую правовую базу, регламентирующую деятельность органов внутренних дел.

В заявленной нами плоскости, связанной с процессуально-ограничительными отношениями, укажем ключевой нормативный правовой акт – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внут-

¹ Красильников А.В. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования уголовно-процессуальных отношений // Российский следователь. – 2013. – № 21. – С. 19-21.

² http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1466/%D0%9E%D0%A0%D0%93%D0%90%D0%9D%D0%AB (дата обращения 04.05.2014 г.)

ренных дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ).

Данный документ принят на смену Положению о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»¹, установления в котором не отвечали требованиям, предъявляемым к подобного рода актам о системе государственной службы, прежде всего – Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»².

Принятие Федерального закона № 342-ФЗ – логичный шаг законодателя после издания федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³.

К числу законов, которые содержат положения, регламентирующие правовой статус, либо связанные с регулированием деятельности полиции, относятся федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁴, от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁵, от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспорт-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70; СЗ РФ. – 2015. – № 48 (часть I). – Ст. 6720.

² Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). – М., 2012.

³ Российская газета. – 2011, 21 июля; 2018, 25 апреля.

⁴ Российская газета. – 2008, 18 июня; 2018, 29 декабря.

⁵ Российская газета. – 2005, 7 апреля; 2017, 8 декабря.

ных средств»¹, от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»², от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»³, от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»⁴ и некоторые другие законы.

Правовой статус и деятельность полиции урегулированы также постановлениями Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации»⁵, от 6 декабря 2012 г. № 1259 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации»⁶, от 25 июня 2012 г. № 621 «Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации»⁷ и др.

Обязательными для исполнения полицией также признаются некоторые ведомственные нормативные правовые акты. Это, прежде всего, инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы⁸, по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации⁹,

¹ Российская газета. – 2002, 7 мая; 2019, 8 мая.

² Российская газета. – 1998, 7 апреля; 2016, 12 июля.

³ Российская газета. – 1996, 18 декабря; 2018, 8 августа.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913; СЗ РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4548.

⁵ Российская газета. – 2005, 17 февраля; СЗ РФ. – 2015. – № 38. – Ст. 5278.

⁶ Российская газета. – 2012, 12 декабря; СЗ РФ. – 2015. – № 11. – Ст. 1607.

⁷ Российская газета. – 2012, 2 июля; СЗ РФ. – 2015. – № 11. – Ст. 1607.

⁸ Российская газета. – 2005, 6 июля; 2013, 19 декабря.

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014, 17 марта; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 31.01.2019 г.).

об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации¹ и др.

Вместе с тем, не только принимаемые МВД или Минюстом России ведомственные нормативные правовые акты адресованы деятельности полиции. В соответствии с ч. 2 ст. 30 Закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» по не требующим законодательного регулирования вопросам дознания обязательными для органов дознания признаются указания генерального прокурора РФ. Полиция не названа среди органов дознания. Однако сотрудники полиции являются одновременно сотрудниками органов внутренних дел. Последние же, на основании п. 1 ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса РФ, признаются органами дознания.

С учетом того, что полиция входит в систему правоохранительных органов, компонентами правовой основы ее деятельности являются также законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, которые одновременно адресованы МВД России, ФСБ России и определяют для всех этих ведомств задачи и конкретные меры, связанные с борьбой с терроризмом, бандитизмом, проявлениями организованной преступности и усилением охраны правопорядка.

К источникам процессуального права (равно как и к источникам российского права в целом) относятся и положения международных договоров Российской Федерации, содержащие правила гражданского судопроизводства (например, о подведомственности, подсудности, сроках рассмотрения дел).

К примеру, в п. 2 ст. 1 Гражданского процессуального кодекса указано на то, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила гражданского судопроизводства, чем те, которые предусмотрены законом, применяются правила международного договора.

Это указание основано на общих положениях, содержащихся в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которые определяют иерархию нормативных актов в

¹ Российская газета. – 2014, 17 января; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2016 г.

правовой системе России: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Таким образом, международные договоры Российской Федерации имеют более высокую юридическую силу, чем федеральные законы, в связи с чем суды не вправе применять эти законы, если они противоречат международным договорам¹.

На основании приведенных суждений, считаем объективным обособление универсально- и регионального надпозитивного компонента правовой основы процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений.

Учитывая, что российская правовая система традиционно относится к континентальной, поскольку соответствует основным ее признакам, главным из которых является выделение закона в качестве основного источника права. Однако в советское время и особенно в период развития российского процессуального права в конце 90-х гг. XX – начале XXI в. большое влияние на формирование сугубо процессуальных правил поведения субъектов гражданского судопроизводства оказывала и продолжает оказывать судебная практика. Восприятие российской судебной практики как источника права можно часто видеть в научной литературе, учебных пособиях, практических выкладках юристов, а также в судебных актах как результатах деятельности органов судебной власти в России².

В целях обзорного изложения основных положений по заданной проблематике нами будет обращено внимание как на позитивные, так и на негативные суждения относительно восприятия судебной практики в источниково-м качестве.

¹ Жуйков В. ГПК РФ и другие источники гражданского процессуального права // Российская юстиция. – 2003. – № 4. – С. 10-14.

² Дегтярев С.Л. Судебная деятельность как источник гражданского процессуального и арбитражного процессуального права // Российский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 173-179.

Итак, по мнению И.В. Маслова, судебные прецеденты играют все более возрастающую роль в уголовно-процессуальной системе, стремятся замещать акты уровня закона, находя свое выражение в толковании подзаконных правовых актов. Отметим, что именно чрезмерная симпатия именно к последним представляется, фактором, размывающим юридические пределы деятельности субъектов публичной власти.

В качестве демонстративного примера можно обратить внимание на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», определяющее, что применение ратифицированной Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года¹ «должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека»².

Конечно, в 1998 году Россия признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека. При этом, решения указанного органа, как небезосновательно считает И.В. Маслов, «могут проникать в российскую правоприменительную практику только после того, как соответствующие изменения и дополнения будут внесены в нормативно-правовой акт, т.е. в Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Проанализировав решение Верховного Суда РФ о практике применения решений Европейского Суда по правам человека, можно заключить, что эти решения имеют прямое действие, то есть по своей сути являются судебными прецедентами, имеющими силу закона»³.

Здесь же уместно привести следующую позицию А.Д. Бойкова: «Негативное правотворчество судебной власти – опасный путь фрагментарного со-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) (с изм. и доп. от 11.05.1994 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 7. – С. 20-35; 2001. – № 3. – С. 3-44.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ред. от 05.03.2013 г.) // Российская газета. – 2003, 2 декабря; 2013, 13 марта.

³ Маслов И.В. Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства (источники уголовного-процессуального права) // Уголовное судопроизводство. – 2006. – № 1. – С. 127-129.

вершенствования правовой системы. Особенно это очевидно применительно к кодифицированному отраслевому законодательству, в котором любые частные изменения чреватые далеко идущими последствиями, связанными с нарушением органического единства институтов права, снижением эффективности его регулятивной функции»¹. Мнение автора связано с признанием необходимости понимания Уголовно-процессуального кодекса как подчеркнуто единственного закона, устанавливающего на территории Российской Федерации порядок уголовного судопроизводства (конечно, помимо Конституции, являющейся в виду ее юридических свойств основным законом общества и государства), поскольку «любая кодифицированная отрасль права в основе своего построения имеет принцип системности институтов и норм, находящихся в тесной связи, взаимной зависимости и обусловленности. Исключение из Кодекса любой нормы, имеющей принципиальное значение, влечет цепную реакцию, накладывая отпечаток на другие нормы и институты»².

И.В. Маслов, в продолжение достаточно стройной критики судебной практики и ведомственного нормотворчества в рассматриваемом контексте, указывает на «дестабилизирующий» их характер применительно к Уголовно-процессуальному кодексу РФ, негативные последствия для субъектов правоприменения.

В отечественной правовой доктрине разных лет позиция, выражающаяся в отведении нормативному акту ведущего места в системе источников права, явно выделяется как превалирующая. Именно нормативный правовой акт представляется наиболее эффективным источником, регулирующим неуклонно усложняющуюся систему общественных отношений (правоотношений), в то время как юридические прецеденты в своей совокупности формируют все более громоздкий и запутанный массив, который, в свою очередь, может качественно трансформироваться в кодифицированный закон (речь не идет о приходе на смену закону).

¹ См.: Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. – М., 2002. – С. 148.

² См.: Указ. соч. – С. 119.

На последнее в свое время обращал внимание Н.М. Коркунов. «Государственная власть, призванная поддерживать и охранять господство права, не может примириться с таким положением дела. Как только оно достаточно окрепнет и организуется, она везде стремится поставить на место неопределенных начал обычного права и судебной практики ею самой сформулированные и по возможности общие положения или законы»¹.

Следовательно, по мнению И.В. Маслова, переход от регулирования общественных отношений правилами, содержащимися в нормативных правовых актах, «к регулированию судебными прецедентами – это не эволюция, а инволюция; не прогресс, а регресс»².

Продолжая обзорное изложение источниковой проблематики относительно регулирования процессуальных отношений, отметим, что в качестве источников процессуального права в учебной и научной литературе традиционно рассматриваются правовые акты, содержащие нормы соответствующей отрасли права³. В таком понимании источники права – это «то, где содержится норма права, то, откуда юристы-практики черпают знания о нормах позитивного права»⁴. При этом правовые акты как источники права являются также способом выражения (объективирования) процессуальных норм, внешней формой их существования⁵. Соглашаясь с наличием у такого подхода практической значимости, свойств доступности и выраженной определенности, вместе с тем, нельзя не отметить некоторую его односторонность, поскольку в таком случае наблюдается исключительно узконормативное понимание процес-

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб, 1894. – С. 299-240.

² Маслов И.В. Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства (источники уголовно-процессуального права) // Уголовное судопроизводство. – 2006. – № 1. – С. 127-129.

³ См., например: Гражданское процессуальное право / под ред. М.С. Шакарян. – М., 2004. – С. 15; Арбитражный процесс / отв. ред. В.В. Ярков. – М., 2003. – С. 34.

⁴ Денисов С.А., Смирнов П.П. Теория государства и права: Конспект авторских лекций. – Тюмень, 2000. Ч. 1. – С. 52.

⁵ См., например: Фархтдинов Я.Ф. Виды источников гражданского процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2001. – № 1. – С. 11.

суального права, при том, что в юридической науке все еще не выработан единый и общепризнанный подход к последнему¹.

Одной из фундаментальных проблем, касающихся системы источников процессуального права, представляется решение вопроса о судебном правосудии, в котором авторы разделились на два противоположных лагеря. Сторонники обоих признают правоприменительную деятельность судов, вместе с тем, в своих выводах по поводу существования судебной правосудной деятельности – расходятся, приводя аргументы как в пользу наличия таковой², так и против³.

Далее, с методологических позиций укажем, что представляет собой судебная практика, например, в сфере гражданского и арбитражного процессуального права России.

В литературе она определяется по-разному⁴, однако в рамках рассматриваемой проблематики под судебной практикой в широком смысле следует понимать «деятельность уполномоченных судов по применению, толкованию и разъяснению норм российского гражданского и арбитражного процессуального права, результаты которой в письменном виде фиксируются в судебных актах и иных документах. Письменная форма выражения результатов судебной практики не только придает им формальную определенность, но и

¹ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб, 2008. – С. 73-92.

² См., например: Добрачев Д.В. Роль судебной практики в современном арбитражном процессе // Правоведение. – 2004. – № 6. – С. 119-138; Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 1997. – С. 16-23; Марченко М.Н. Является ли судебная практика источником российского права? // Журнал российского права. – 2000. – № 12. – С. 11-20; Решетникова И.В. Судебная реформа в сфере гражданской юрисдикции // Хозяйство и право. – 1997. – № 3. – С. 67; Фокина М.А. Роль судебной практики в совершенствовании доказывания по гражданским делам // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 4. – С. 20-31; Цихоцкий А.В. Прецедентное право в механизме обеспечения эффективности правосудия по гражданским делам // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве / Отв. ред. И.А. Приходько. – М., 2001. – С. 137-152.

³ См., например: Загайнова С.К. О роли судебной практики в российском праве // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции / отв. ред. В.В. Ярков. – Екатеринбург, 1998. – С. 251-266; Нерсисянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 1997. – С. 34-41.

⁴ См., например: Добрачев Д.В. Роль судебной практики в современном арбитражном процессе // Правоведение. – 2004. – № 6. – С. 123-124.

дает возможность для их изучения, анализа и использования при разрешении типичных фактических ситуаций»¹.

Большая часть актов судов не выходит за пределы свойств индивидуального правоприменительного акта. Но вследствие развития и усложнения общественных отношений в законодательстве появляются пробелы и коллизии, что ведет к возникновению судебных актов, содержащих в себе новые процессуальные правила, по указанным выше причинам служащие образцом в аналогичных ситуациях.

Однако для их применения другие суды должны иметь возможность ознакомиться с ними и утвердиться во мнении, что следование соответствующим правилам обеспечит единство судебной практики и не повлечет отмену решения или определения вышестоящей судебной инстанцией².

Актуальным в современных условиях механизмом, позволяющим реализовать указанный выше принцип единства в целях своевременного и справедливого рассмотрения и разрешения дел всеми судами является деятельность вышестоящих судов по обобщению судебной практики с оформлением соответствующих результатов. При этом для приобретения «силы правоположений, подлежащих применению в качестве общеобязательных правил на всей территории России, они должны быть подтверждены авторитетом Верховного Суда РФ, опубликованы от его имени в соответствующих источниках как образцы для разрешения типичных ситуаций. Именно поэтому анализ судебной практики нижестоящих судов в обзорах и содержащиеся в них рекомендации всегда сопровождаются ссылкой на соответствующие правовые позиции высших судов страны»³.

В обозначенном контексте может вставать дискуссионный вопрос о том, что постановления Пленумов Верховного Суда РФ по конкретным делам, утверждаемые в установленном порядке обзоры судебной практики и др. не

¹ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб, 2008. – С. 73-92.

² См.: Там же.

³ Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. Монография. – М., 2010. – С. 152-153.

являются обязательными для нижестоящих судов, не обеспечены возможностью применения санкций, так как суды в своей деятельности самостоятельны и действуют лишь в рамках Конституции и федерального закона.

Однако, даже если бы реализация положений, содержащихся в указанных документах, обеспечивалась исключительно авторитетом Верховного Суда – уже это свидетельствовало бы об отнесении их к реально применяемым правилам. Кроме этого, в соответствии со ст. 126 Конституции РФ, Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Следовательно, суды обязаны следовать соответствующим разъяснениям, иначе, их решения будут пересмотрены судом, относящимся к вышестоящей инстанции. Указанная обязанность проистекает из целей правосудия¹.

Таким образом, в результате и в процессе деятельности судов формируются правила, являющиеся логически общеобязательными, имеющие характер нормативности, но при этом не находящие своего прямого выражения в законодательных актах. Соответственно судебные акты, оформляющие результаты деятельности по обобщению судебной практики могут расцениваться как формально-юридические источники процессуального права, а сама судебная практика – как содержательный источник, указывающий на несовершенство законодательного регулирования.

Правовые позиции суда – составляющая позитивного процессуального права; они, по сути, «реально существующий в судебных документах и фактически осязаемый регулятор процессуальных отношений, на основе которо-

¹ См.: Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб, – 2008. – С. 73-92.

го судами определяется юридически дозволенное поведение субъектов... и разрешаются процессуальные ситуации...»¹.

В заключение данного участка исследования подчеркнем, что правовая основа является значимой составляющей юридической инфраструктуры процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений и включает в себя следующие компоненты:

- конституционно-определяющий;
- конституционно-значимый;
- типично процессуально-кодифицированный;
- процессуально-конкретизирующий;
- универсально- и регионально-надпозитивный.

В качестве специфического компонента, предполагающего правотворческую деятельность высших судебных инстанций, обособим судебно-праксиологический.

§ 2. Правотворческая процессуально-ограничительная деятельность управомоченных субъектов

Каждой разновидности государственной деятельности присущи определенные процессуальные рамки, способствующие установлению и реализации эффективных управленческих отношений в схеме «государство-общество». Данное относится и к правотворческому процессу как одному из видов юридического процесса.

Уточним, что этот вид деятельности государства отмечен особой масштабностью, так как правомочные властные субъекты вынуждены реагировать с целью регламентации, как на появление новых, так и на изменения в уже существующих общественных отношениях. Несмотря на то, что любая процессуальная деятельность (в том числе и правотворческая) характеризуется строгим правовым регулированием, тем не менее, ежегодно обнаружива-

¹ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб, – 2008. – С. 73-92.

ются правовые акты, которые приняты с нарушением установленной процедуры или же имеют содержательные несовершенства.

Так, по данным Прокуратуры России за январь-апрель 2019 г. по удовлетворенным протестам отменено и изменено 131 478 незаконных правовых актов, что на 5,7 % выше показателя аналогичного периода 2018 г.¹

С учетом современной тенденции процессуализации российского законодательства, а также на основе приведенных статистических данных, считаем актуальным обращение к теоретическим постулатам правотворчества в России ввиду очевидности поиска инновационных методологических подходов в данной сфере.

Итак, начнем с того, что понятия правотворчества и правотворческого юридического процесса являются синонимичными, так как эти правовые феномены осуществляются через ряд последовательных стадий. Исключительно в рамках правотворческого юридического процесса правотворчество достигает своей цели. Таким образом, в правотворческом юридическом процессе заключена легальная форма правотворчества².

Несмотря на достаточный уровень научных исследований понятия правотворчества³, в юриспруденции до настоящего времени не сложилось унифицированного подхода к его пониманию.

В рамках данной работы мы будем исходить из гносеологического дуализма в понимании правотворчества⁴. Так, с одной стороны правотворчество отождествляется с юридически оформленной особой формой (или видом) дея-

¹ <http://genproc.gov.ru/stat/data/1621210/> (дата обращения 01.06.2019 г.).

² См.: Куксин И.С. Процессуальный аспект законотворческой деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 14-21.

³ См., например: Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 3-11; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М., 1973; Казьмин И.Ф., Поленина С.В. Закон о законах: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. – 1989. – № 12. – С. 3-9; Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. – М., 1977; Лазарев В.М. Компетенция органов управления. – М., 1972; Новоселов В.М. Организационно-правовые формы деятельности аппарата управления. – М., 1968; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996; Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. – М., 1978 и др.

⁴ Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. – М., 2009. – С. 97.

тельности, касающейся установления и закрепления государственной воли (всего народа)¹ в нормативных правовых актах, а также по изменению и отмене правовых актов. В этом случае понимание правотворчества связано с процедурно-процессуальной деятельностью различных публичных властных субъектов.

Иное проявление правотворчества связано с его социально-юридической трактовкой, которая включает весь процесс создания правовой нормы, начиная от зарождения идеи о ней в связи с выявлением потребности в правовой регламентации соответствующих общественных отношений и кончая ее принятием и введением в действие². Данная позиция была самой распространенной и в советский период³. В последующем она также проявила свою жизнеспособность. В.М. Баранов и С.В. Поленина ассоциируют правотворчество с социально-правовым элементом функционирования правовой системы. Последняя состоит в создании модели социальной обусловленности соответствующей отрасли законодательства или ее структурных частей. Законодателем должны не только выявляться и учитываться правообразующиеся факторы, но и синхронизироваться импульсы, дающие базисные и надстроечные социальные факторы развитию российского законодательства⁴.

Теория правотворчества также пополнена темой эмоционально-чувственных, стихийных факторов, взаимопроникновением рациональных и иррациональных оснований в этот процесс. Например, Р. Лукич выделяет в правотворчестве спонтанную и сознательно-планомерную разновидности⁵.

¹ См.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. – М., 2001. – С. 660; Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2004. – С. 548.

² См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996.

³ Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. – М., 1977. – С. 29; Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. – М., 1977. – С. 17; Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р.О. Халфина. – М., 1981. – С. 17; Правотворчество в СССР / под ред. проф. А.В. Мицкевича. – М., 1974. – С. 29; Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1996.

⁴ Баранов В.М., Поленина С.В. Правотворчество как социально-правовой элемент функционирования правовой системы // Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. – Н. Новгород, 2002. – С. 70-100.

⁵ Лукич Р. Методология права. – М., 1981. – С. 216-260; Явич Л.С. Сущность права: Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. – Л., 1985. – С. 121.

Д.А. Керимов и Н.С. Соколова при формулировании рассматриваемого понятия особое внимание уделяют проблеме культурной обусловленности¹, а также правотворческой культуры и роли субъективного правосознания².

Встречается определение правотворческой деятельности с учетом критерия функционала государства: осуществление функций государства посредством издания нормативных актов, издания или санкционирования, изменения или отмены юридических норм³.

Правотворчество также связывают с социальной природой государства и расценивают в качестве основного направления социальной деятельности, создающего условия для существования и воспроизводства самого общества⁴; рациональной деятельности, направленной на решение определенных социальных проблем, на достижение определенных целей экономического, политического, социального, экологического характера и т.п.⁵

Современному периоду имманентно направление раскрытия вопросов правотворчества через призму методов юридической техники. Так, правотворчество является способом, средством, каналом (то есть техникой), с помощью которых осуществляется превращение социального в правовое и одновременно выделяются технические аспекты в самом правотворчестве⁶.

Также для нынешнего уровня развития общества в информационном аспекте следует признать эффективность методологического подхода к изучению правотворчества через системный подход и теорию принятия решений. В этом ключе по своей природе процесс принятия правотворческого решения является информационным. Он преобразует первичную юридическую, экономическую, политическую, социальную и иную необходимую для

¹ Керимов Д.А. Культура и техника законодательства. – М., 1991; Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. – М., 1998.

² Соколова Н.С. Правовая культура, правотворчество и правосознание: проблемы взаимодействия // Право и культура. – М., 2002. – С. 385-421.

³ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 томах / под ред. М.Н. Марченко. Т. 1. Общая теория государства и права. – М., 1998. – С. 210.

⁴ Теория государства и права / под ред. А.В. Венгерова. – М., 1999. – С. 416.

⁵ Теория государства и права. – М., 2001. – С. 229.

⁶ См.: Муромцев Г.И. Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия // Проблемы юридической техники / под ред. В.М. Баранова. – Н Новгород, 2000. – С. 36.

подготовки нормативного правового акта информацию в правовую (в нормы и институты права). При этом принятие решения признается практической процедурой поиска во множестве возможных вариантов правотворческих решений только одного, оптимального. При принятии последнего в конфликтных условиях столкновения противоположных интересов применяется математическое моделирование¹.

К сожалению, в теории права можно назвать и неоднозначные подходы к определению правотворчества, в адрес которых, по нашему мнению, можно высказать критические замечания.

Например, Т.В. Кашанина определяет правотворчество как деятельность, в рамках которой создаются (изменяются, отменяются) правовые нормы². Здесь считаем недостатком отсутствие указания на субъекты, уполномоченные создавать (изменять, отменять) правовые нормы.

С точки зрения С.А. Комарова правотворчество – это вид государственной деятельности, в результате которой «воля народа возводится в закон, выражается в норме права в определенном источнике права»³. Аналогичен подход и А.В. Мицкевича (правотворчество как сознательная деятельность людей, направленная на создание норм права)⁴.

Полагаем, в приведенном подходе «минусом» является расширенное понимание по признаку субъектного состава, так как деятельность вне процессуальной формы не может привести к формированию нормы права.

Напротив, В.С. Нерсесянц отождествляет правотворчество с формой государственной деятельности, направленной на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену⁵. В данной ситуации автором исключен из вида такой субъект правотворчества, как общество (народ), а, следовательно, и правотворчество народа.

¹ См.: Гаврилов О.А. Компьютерные технологии в правотворческой деятельности. – М., 1999.

² См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2008. – С. 137-138.

³ Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М., 1995. – С. 161.

⁴ См.: Правотворчество в СССР / под ред. проф. А.В. Мицкевича. – М., 1974. – С. 6.

⁵ См.: Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – М., 2001. – С. 307.

В порядке критики следует высказать замечания к определению правотворчества как организационно-правовой формы деятельности субъектов непосредственного народовластия¹. Несмотря на указанные субъекты деятельности, в определении отсутствуют цели и результат таковой.

Уточним, что подходы к правовой действительности, претендующие на новизну, неизбежно вызывают необходимость обогащения традиционных юридических понятий, выработки новых общих положений и в связи с этим известной рационализации и развития юридической терминологии².

В связи с этим, а также с учетом поиска нового методологического решения к унификации понимания правотворчества в условиях процессуализации, перейдем к анализу более конструктивных, на наш взгляд, подходов. Отметим, что правотворчество – это завершающая и конститутивная стадия формирования права³. С учетом данного тезиса С.С. Алексеевым правотворческий процесс определен как объективно обусловленная, завершающая процесс формирования права государственная деятельность, в результате которой воля господствующего класса возводится в закон, в юридические нормы. Ученым сделан вывод, который нами также полностью разделяется о том, что понятие правотворчества является более узким и в то же время более качественным, отражающим активность процесса больше, чем понятие правообразования⁴.

Из современных подходов к определению правотворческого юридического процесса следует выделить мнение В.В. Сорокина. Это регламентированная нормами права целенаправленная динамическая деятельность органов государственной власти либо самого общества, которая носит комплексный характер и представляет собой совокупность последовательных взаимосвя-

¹ Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 85.

² Алексеев С.С. Теория права. – М., 1994. – С. 28.

³ Куксин И.С. Процессуальный аспект законотворческой деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 14-21.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 2008. – С. 225-226.

занных правовых процедур, действий, возникающих по поводу установления или санкционирования общеобязательных правил поведения¹.

На наш взгляд, указанное определение является продуктивным. Однако ввиду статистики, которая свидетельствует о продолжающихся нарушениях, связанных с принятием нормативных правовых актов, а также на основе предложенной автором неотвратимости наступления юридической ответственности в контексте смешанного подхода к определению содержания процессуально-ограничительных правоотношений, субъектами которых выступают только носители публичной власти, предлагаем интерпретировать и современную правотворческую процессуально-ограничительную деятельность². По нашему мнению, это урегулированная правовыми нормами деятельность уполномоченных субъектов в рамках логично сменяющих друг друга стадий, направленная на создание, изменение или отмену общеобязательных правил поведения, адресованных носителям публичной власти и всегда детерминированных негативной юридической ответственностью.

Подчеркнем еще раз значение правотворчества для современного государства путем отождествления его с «кровеносной системой» правовой надстройки, подающей необходимое питание в каждую ее функционирующую клетку³.

Конечно, при рассмотрении вопроса правотворческой процессуально-ограничительной деятельности исключительно важную роль играют ее принципы. Научная и учебная литература называют такие их разновидности как: демократизм, законность, гуманизм, научный характер, профессионализм, техническое совершенство принимаемых актов, системность, тщательность, скрупулезность подготовки проектов и др.⁴. Иные ученые, например, выделяют такую группу принципов правотворчества: законность; демократизм; признание прав и свобод человека высшей ценностью; гласность; научная

¹ См.: Сорокин В.В. Теория государства и права переходного периода. – Барнаул, 2007. – С. 314.

² Макогон Б.В. Понятие и детерминанты правотворческой процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 7. – С. 58-63.

³ Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. – Л., 1978. – С. 41.

⁴ См.: Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М., 2001. С. 308-309 и др.

обоснованность; профессионализм¹, справедливость², целесообразность. Большинство из них не вызывают сомнения и сложно, оспорить объективность каждого из них в рассматриваемом процессе. Полагаем, в совокупности данные принципы могут быть общими и для правотворческого процессуально-ограничительного процесса. Вместе с тем считаем, что специфика последнего требует и появления соответствующей специфической группы принципов. На наш взгляд, это могут быть следующие:

– адаптивное заимствование опыта (актуально ввиду причастности к правотворчеству всех трех разновидностей структур государственной власти, а также отсутствия унифицированного акта, консолидирующего правила и приемы правотворчества);

– практическая целесообразность (направлен на усиление аргументов при принятии решений в конкретной ситуации);

– процессуально-процедурная обеспеченность (касается отражения в процессуальных нормах субъектно-объектного состава, их прав, обязанностей, полномочий, ответственности);

– системная правотворческая гармонизация (касается как принимаемых правовых актов, так и действий, совершаемых по поводу их принятия).

В продолжение темы заметим, что эффективность правотворческой процессуально-ограничительной деятельности может оцениваться только с позиций соответствия законодательного регулирования общественным интересам и потребностям. Желательно обеспечить условия для активного участия граждан в процессе правотворчества как реального средства государственного управления.

В юридической литературе Е.Е. Тонковым было высказано мнение, которое мы полностью разделяем, о том, что ядром правотворческой политики целесообразно определить программу развития всего правотворчества в це-

¹ См.: Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 153; Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. – М., 1999. – С. 413-415.

² См.: Иванников И.А. Теория государства и права. – Ростов-на-Дону, 2001. – С. 178-179.

лом, где каждому субъекту определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию нормотворчества, по крайней мере, на десятилетие вперед¹.

К сожалению, в настоящее время целостной общегосударственной программы правотворчества нет. Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм в целом с целью установления отношений, предписанных правом².

Подводя предварительные итоги, отметим, что проведенный анализ позволил выявить следующие универсальные детерминанты правотворческой процессуально-ограничительной деятельности:

- доктринально-сформулированные (обоснование данной формы государственной деятельности в разработках теоретиков права);
- нормативно-определенные (закрепленность в нормативных правовых актах различного уровня, в том числе, конституционного);
- практико-ориентированные (необходимость корректировки ситуации с нарушением принятия нормативных правовых актов).

Отношение публичных властных субъектов государственной природы к правотворчеству отражено в современном российском законодательстве.

Для выявления вклада публичных властных структур в данную форму деятельности необходимо уточнить, что в теории выработаны и употребляются такие понятия как «правотворчество», «законотворчество» и «нормотворчество». Первые два термина соотносятся между собой как общее и частное, так как законотворчество – это процессуальная форма государственной деятельности по принятию управомоченными субъектами (органами законодательной (представительной власти)) в установленном порядке законов.

¹ Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. – М., 2009. – С. 102.

² Макогон Б.В. Понятие и детерминанты правотворческой процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 7. – С. 58-63.

Относительно правотворчества и нормотворчества необходимо отметить следующее. С позиции общей теории права нормы могут быть самыми разными – техническими и социальными. Последние возможны в правовой, моральной, религиозной, корпоративной и прочей разновидностях.

Если исходить из общетеоретических положений, то нормотворчество – это деятельность по созданию любых норм, а не только правовых. Однако в юридической литературе часто отождествляют нормотворчество и правотворчество¹.

С учетом приведенных позиций все же, считаем, что понятия нормотворчества и правотворчества необходимо разграничивать и рассматривать как целое и часть. И здесь, прежде всего, наша позиция связана с тем, что отдельные результаты нормотворчества не всегда в науке признаются источниками права, хотя в конечном итоге имеют отношение и к правовому регулированию. Поэтому дальнейшее исследование будем выстраивать с учетом включения нормотворчества в правотворчество.

Все субъекты носители публичной власти можно разделить на непосредственных «реализаторов» правотворческих полномочий и участников таких отношений.

К первой группе отнесем парламент, осуществляющий законотворчество. Таковое является одним из важнейших признаков в любом государстве вне зависимости от его типа и формы. Еще Н.М. Коркуновым было отмечено, что законодательная власть в государстве – не что иное, как общая воля государства, в силу которой издаются законы².

Надо заметить, что в российской юридической литературе выработалось две позиции относительно понимания законотворческого процесса. Во-первых, законотворческий процесс ограничен рамками официального прохождения законопроекта в высшем представительном органе. Во-вторых, за-

¹ См.: Борисов А.С. Правотворческий процесс в муниципальных образованиях Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 14; Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М., 1994. – С. 122-123; Теория юридического процесса: Монография / под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – С. 67 и др.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. – СПб, 1914. – С. 371.

конодательный процесс охватывает и всю предварительную деятельность, связанную с подготовкой проекта закона¹.

В России законотворчество – важнейший вид правотворчества, реализуемый парламентом – Федеральным Собранием. Законотворчество связано с поиском оптимальных форм правовой регламентации: применение традиционных и инновационных методов правового воздействия, которые направлены на регулирование вновь появившихся отношений².

Далее конкретизируем роль исполнительной власти в правотворчестве. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. определено, что в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование реализуется федеральными министерствами. Иные органы исполнительной власти (федеральная служба, федеральное агентство) – органы, реализующие правоприменительную деятельность, связанную с выполнением государственных функций и оказанием государственных услуг; они не имеют права нормативно-правового регулирования, за исключением случаев, предусмотренных в указах Президента РФ или постановлениях Правительства РФ.

Подчеркнем, что современными нормами права министерства Российской Федерации наделены функцией правотворчества (следовательно, могут быть отнесены к первой из выделенных нами групп субъектов), а иные органы исполнительной власти такими полномочиями не обладает, за исключением случаев, которые предусмотрены в указах Президента РФ или постановлениях Правительства РФ (следовательно, они относятся ко второй группе предложенных нами субъектов).

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации³ нормативные правовые акты должны издаваться в виде постановле-

¹ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М., 1995. – С. 369.

² См.: Борсова Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3. – С. 7-9.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (ред. от 02.02.2019 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895; 2019. – № 6. Ст. 533.

ний, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений (п. 2). Однако в действительности вариативное число принимаемых, утверждаемых наименований нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти значительно больше приведенного исчерпывающего перечня форм. Например, для силовых ведомств характерно издание наставлений и уставов, «директив»¹.

В качестве сравнительно нового направления правотворчества исполнительной власти назовем административные регламенты выполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Они на федеральном уровне утверждаются единственной формой – приказом.

В целом, безусловно, налицо несистемность, громоздкость и несоблюдение действующих требований подготовки и оформления федеральными органами исполнительной власти своих нормативных правовых актов. Данная ситуация требует корректировки, и здесь мы солидаризируемся с высказанными ранее в юридической литературе мнениями о том, что по-прежнему остается актуальным принятие федерального закона, посвященного нормативным правовым актам в России. В нем должны быть систематизированы стандарты, определяющие содержание и форму актов, выработана единая методика проведения правовой экспертизы проекта нормативного правового акта, установлена ответственность органов публичной власти и должностных лиц за издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и федеральным законам².

Далее обратимся и к интерпретации нормотворческой и правотворческой деятельности органов внутренних дел. Уточним при этом, что большинство специалистов в этой сфере разделяют указанные термины.

¹ Приказ Минобороны РФ от 3 декабря 2015 г. № 717 «Об утверждении Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации» (ред. от 08.11.2018 г.) // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был // Документ опубликован не был; www.garant.ru.

² См., например: Лапина М.А. Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 4-7.

Весомым в этой связи следует признать вклад В.О. Елеонского, который отметил, что под ведомственным нормотворчеством в структурах правового государства или правовым ведомственным нормотворчеством (внутриведомственное поднормотворчество) нужно понимать предусмотренную и урегулированную Конституцией и законами систему юридических отношений по организации, созданию внутриведомственных актов нормативного характера. У таковых своим предметом является проект данного акта. В качестве объекта выступает упорядочение внутриведомственных отношений с целью должного использования правовых актов во внутриведомственных отношениях и в отношениях, когда ведомство представлено вовне в лице своих органов либо отдельных ведомственных представителей (должностные лица с различным юридическим статусом)¹.

По мнению Ю.Г. Арзамасова, нормотворчеством органов внутренних дел является деятельность компетентных лиц в системе МВД России, представляющая собой начальный компонент в механизме ведомственного правового регулирования, осуществляемая в делегированном и компетенционном порядке, состоящая в установлении, изменении или отмене нормативных актов органов внутренних дел, которыми регламентированы внутренние и внешние общественные отношения².

Как усчитает А.В. Урумов, зачастую нормотворческую деятельность отождествляют с деятельностью, связанной с подготовкой (разработкой) и принятием нормативных правовых актов. Этот подход верен, если в нормативном правовом акте, являющемся источником, содержатся только правовые нормы. Однако это не всегда так. Нормативные правовые акты могут содержать установки, хотя и обладающие правовым характером, но не высту-

¹ Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 16-17.

² См.: Арзамасов Ю.Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 13-14; Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. – М., 2000. – С. 18.

пающие правовыми нормами. Это обстоятельство позволяет судить о нормотворчестве в собственном понимании, а также в широкой интерпретации¹.

В первом аспекте – это деятельность по производству (формированию) правовых норм. Второй аспект подразумевает деятельность, связанную с подготовкой и принятием нормативных правовых актов².

Некоторыми специальными изданиями уточнено, что нормотворческую деятельность органов внутренних дел составляют следующие базовые направления: а) издание нормативных правовых актов в пределах предоставленных полномочий; б) участие в подготовке нормативных правовых актов, которые в порядке компетенции принимаются иными государственными органами и должностными лицами. В качестве элементов нормотворческой компетенции органов внутренних выделяют: а) установление норм права; б) изменение норм права; в) отмену норм права; г) разработку (участие в разработке) проектов правовых норм; д) подготовку отзывов и заключений на проекты нормативных правовых актов³.

Вместе с тем, как справедливо отмечено Ю.Г. Арзамасовым, отнесение к нормотворческой деятельности органов внутренних дел подготовки со стороны министерства проектов законодательных и правительственных актов следует расценивать не вполне обоснованным. Здесь имеется в виду или участие МВД России в подготовке соответствующих законопроектов, или же участие министерства в разработке президентских и правительственных нормативных актов в соответствии с конкретными поручениями государственных органов. В этом виде деятельности участие принимают различные органы власти. Следовательно, таковую нельзя отнести к чисто нормотворческой деятельности органов внутренних дел⁴.

¹ Урумов А.В. Правотворчество органов внутренних дел России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2007. – С. 61.

² См.: Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. Пособие. – М., 2002. – С. 5.

³ См.: Указ. соч. – С. 10, 12-13.

⁴ См.: Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. – М., 2000. – С. 16; Арзамасов Ю.Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 13.

По мнению А.В. Урумова, так как в понятие нормотворчества следует включать не только процесс по разработке, но и принятию, отмене и изменению правовых норм, выраженных в той или иной форме, то участие органов внутренних дел в разработке нормативных правовых актов, принятие которых закреплено за компетенцией иных государственных органов и должностных лиц – лишь выполнение заявленными органами отдельных правотворческих функций. Данное сопоставимо и с подготовкой отзывов и заключений по проектам нормативных правовых актов, поступающих от других субъектов правотворческой инициативы либо от иных публичных властных структур и общественных объединений.

По этому поводу А.В. Урумов нормотворчество органов внутренних дел определил в качестве деятельности компетентных лиц в системе Министерства внутренних дел России, осуществляемой на делегированной и компетенционной основе, направленной на создание, изменение или отмену ведомственных правовых норм, которыми регулируются как внутренние, так и внешние общественные отношения. По его же мнению, правотворческую деятельность органов внутренних дел должно составлять не только нормотворчество в собственном смысле, а также различные проявления правотворческой функции у органов внутренних дел. Это касается разработки (участия в разработке) проектов нормативных актов, которые согласно компетенции принимаются иными государственными органами и должностными лицами; заключения международных договоров (межведомственных соглашений); подготовки отзывов и заключений по проектам нормативных правовых актов; систематизации нормативных правовых актов. Следовательно, правотворчеством органов внутренних дел является деятельность, направленная на создание (проектирование), изменение, отмену и систематизацию правовых норм уполномоченными субъектами органов внутренних дел, а также заключение ими нормативных соглашений (договоров) в делегированном и компетенционном порядке¹.

¹ Урумов А.В. Правотворчество органов внутренних дел России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2007. – С. 63.

Итак, исходя из представленных тезисов, а также, учитывая обозначенный подход относительно соотношения правотворчества и нормотворчества как целого и части, уточним, что нами поддерживается широкий подход к правотворческой деятельности органов внутренних дел. В ней, безусловно, министерство является непосредственным субъектом правотворчества, а иные органы реализуют функции, имеющие отношение к правотворчеству.

Во вторую группу обособленных нами субъектов включена прокуратура, поскольку в соответствии с Законом о прокуратуре¹ к числу ее функций отнесено участие в правотворческой деятельности. Это обусловлено интенсивностью законотворческого процесса в России; востребованными правовыми мерами, обеспечивающими действенную борьбу с преступностью, соответствие принимаемых законов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также устранение наличествующих в законодательстве пробелов и противоречий.

В развитие правовой основы участия прокурора в правотворческой деятельности был издан Приказ Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»². В соответствии с указанным документом определены многообразные формы участия прокуроров в правотворческой деятельности (подготовка проектов нормативных актов, осуществление прокурорами правовой экспертизы в отношении проектов законов и иных нормативных актов, участие прокуратуры в заседаниях представительных и исполнительных органов для обсуждения проектов законов и иных нормативных актов, принятие мер, отменяющих незаконные правовые акты, участие в рассмотрении представительными и исполнительными органами принесенных им протестов на незаконные правовые акты, внесение прокурорами предложений в

¹ Российская газета. – 1992, 18 февраля; 2018, 29 декабря.

² В данном виде документ опубликован не был; www.garant.ru

органы представительной (законодательной) власти, касающихся принятия новых актов, отменяющих действующие акты или о вносящие в них дополнения и изменения (поправки)).

Разделяя мнение, в соответствии с которым субъектами правотворческой деятельности допустимо признавать не только органы, издающие правовые акты, но и принимающие участие в той либо иной стадии правотворчества, оказывающие воздействие на ход разработки, обсуждения и принятия нормативного акта¹, следует обратить внимание на избирательные комиссии. Роль избирательных комиссий в правотворческом процессе предполагает их «вклад» в создание нормативных актов и может исследоваться в двух направлениях – с позиции субъектов права законодательной инициативы и с позиции правообразующего органа².

Общеизвестно что, Центральная избирательная комиссия РФ (далее – ЦИК России) в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы не обладает. Избирательным комиссиям субъектов России, напротив, такое право нередко предоставляется региональными конституциями и уставами³.

Как правообразующий орган ЦИК России рассматривается в юридической литературе в качестве субъекта нормотворчества⁴. Здесь следует заметить, что в п. 13, 14 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ)⁵ ничего не говорится о нормотворческой компетенции ЦИК России. В нем предусматривается лишь ее право издания инструк-

¹ Раскатов Р.В. К вопросу о понятии субъекта правотворческой деятельности советского общенародного государства // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Право. – 1974. – № 1. – С. 53.

² Вискулова В.В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 37-41.

³ Иванченко А.В. Деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 9.

⁴ Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2003. – С. 99-100.

⁵ Российская газета. – 2002, 15 июня; 2019, 31 мая.

ций по вопросам единообразного применения указанного закона, обязательных для исполнения, а также давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов России названному Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регламентирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан России.

В науке подчеркивается, что в первом случае документы ЦИК России могут содержать как ненормативные, так и нормативные предписания, регулирующие организационно-процедурные и технико-юридические вопросы, по объективным причинам не урегулированные в федеральном законе; причем новых прав и обязанностей для субъектов правоотношений в инструкциях ЦИК России не содержится, они лишь воспроизводят, детализируют, конкретизируют, развивают законодательные предписания¹.

Таким образом, с учетом данной ремарки ЦИК России также можно отнести и в первую из выделенных нами групп, т.е. самостоятельно осуществляющим правотворчество.

Далее обратим внимание на проблему судебного правотворчества. В условиях функционирования российской правовой системы, которая, как известно, за основу правового регулирования принимает норму права позитивного происхождения, объективируемую типично в актах законодателя, суд не может быть устранен в полной мере от участия в процессе создания таких норм, поскольку, будучи властным элементом системы управления обществом, он несет в том числе и обязанности государства перед обществом в осуществлении правовой защиты при введении в действие правил, регламентирующих различные сферы жизнедеятельности общества, его институтов, граждан страны².

Относительно практики Конституционного Суда Российской Федерации, равно как и других высших отечественных судебных органов расхожим остается утверждение, отрицающее правомерность правотворческой дея-

¹ Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 28-31.

² Анишина В.И. Правотворчество в деятельности Верховного Суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации // Российский судья. – 2011. – № 11. – С. 4-8.

тельности названных органов и ее результатов. Его суть сведена к тому, что это противоречило бы действующей Конституции России и законодательству, а также деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако совокупная практика деятельности Конституционного Суда России и конституционных судов зарубежных стран делает несостоятельным тезис о несовместимости судебного правотворчества с парламентским.

По сравнению с парламентским правотворчеством особенности судебной разновидности такового предопределяются следующим: 1) судебное правотворчество – это побочный продукт акта правосудия¹; 2) оно не является самостоятельным, а связано с осуществлением правосудия; 3) оно реализуется на основе и в рамках закона, принимаемого высшей представительной властью страны; 4) судебное правотворчество в значительной мере опосредовано толкованием права и восполнением пробелов в праве; 5) судебные правовоположения формируются судьями лишь на основе норм и правовых принципов, но не собственной субъективной воли²; 6) результаты судебного правотворчества не должны противоречить действующему законодательству; 7) самостоятельно они не могут изменить или отменить закон; 8) имеются законодательно предусмотренные границы судейского правотворчества³.

Помимо приведенных, существует еще целый ряд специфических черт судебного правотворчества, которые принципиально отличают его от парламентского правотворчества и свидетельствуют о том, что судебное правотворчество не противоречит и не подменяет парламентское, наоборот, дополняет и обогащает его.

Полагаем, справедливо мнение тех авторов, которые на основе судебного правотворчества в современной России, считают, что в настоящее время суды вынуждены создавать право. В противном случае их деятельность будет

¹ Барак А. Судейское усмотрение. – М., 1999. – С. 121.

² Ершов В. Восполнение судом пробелов в трудовом законодательстве // Российская юстиция. – 1993. – № 24. – С. 19.

³ Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. – М., 2011.

не только неэффективной, но и приведет к противоположным, от ожидаемых обществом, результатам¹.

Правовую основу правотворческой деятельности Конституционного Суда России составляют: а) конституционные положения о самостоятельном характере органов судебной власти (теперь место и функции судебной власти не могут ограничиваться только компетенцией в сфере правосудия²); б) конституционные установления о полномочиях Конституционного Суда по разрешению дел о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных правовых актов, а также не вступивших в силу международных договоров России (ст. 125); в) законодательные нормы, определяющие место и роль Конституционного Суда в государственном механизме России, а также юридический характер его решений.

Отметим, что мы придерживаемся позиции, согласно которой только законодателем, а не судом возможно отмена или изменение нормативного правового акта, не соответствующего Конституции или закону. Вместе с тем нами не может быть разделено мнение, когда это законодательно закрепленное положение может быть аргументом, подтверждающим отсутствие у Конституционного Суда или любого иного высшего суда правотворческих полномочий³.

Законодателем только по истечении определенного срока вносится соответствующее, рекомендованное судом изменение в нормативный правовой акт⁴. Но в период между принятым судом решением о несоответствии отдельных положений нормативного правового акта Конституции России и моментом внесения законодателем изменений в нормативный правовой акт, действует норма, содержащаяся в судебном акте. В последующем судебская норма перекрывается парламентской.

¹ См.: Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – С. 20.

² Мартынич Е., Колоколова Э. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Российская юстиция. – 1994. – № 12. – С. 21.

³ Макогон Б.В. Вклад публичных властных структур в правотворческую деятельность // Юрист – Правоведь. – 2015. – № 4 (71). – С. 16-23.

⁴ См.: Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. – М., 1998. – С. 29.

Оценивая судебную практику в ее сопоставлении с законом, важно уточнить, что не только содержащиеся в законах нормы обладают императивным характером, но и сами судебные решения являются таковыми.

Исходя из этого, следует согласиться с мнением относительно соотношения юридической силы решений Конституционного Суда с юридической силой законов и о том, что юридической силой итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическая сила любого закона. Соответственно первая практически равна юридической силе Базового закона страны, которую нельзя применять с отрывом от итоговых решений Конституционного Суда, касающихся надлежащих норм¹.

Полагаем, указанное представление о юридической силе итогового решения Конституционного Суда и характере его соотношения с законом наиболее оптимально, и в совокупности с иными аргументами позволяет утверждать о причастности Конституционного Суда Российской Федерации к реализации правотворческой деятельности².

Далее приведем несколько суждений в аналогичном ключе о Верховном Суде Российской Федерации. С учетом своей правовой природы властного института, а также сообразно закрепленным в Конституции России основам правового статуса Верховного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, он не может не иметь полномочий по участию в правотворческом процессе (или его разновидностях).

В системе полномочий Верховного Суда России в сфере создания новых норм права следует выделять следующие³:

– участие в законодательном процессе в стадии законодательной инициативы (деятельность Верховного Суда Российской Федерации в этом

¹ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 5.

² Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. – М., 2011.

³ Анишина В.И. Правотворчество в деятельности Верховного Суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации // Российский судья. – 2011. – № 11. – С. 4-8.

направлении в последние годы показала, что право законодательной инициативы используется им довольно активно);

– принятие собственных актов в рамках осуществления правосудия и конституционных полномочий по даче разъяснений по вопросам судебной практики.

В Российской Федерации высший суд наделен полномочиями принимать различные судебные акты при реализации своих полномочий (постановления, определения по конкретным уголовным, административным, гражданским делам при рассмотрении по первой инстанции, в кассационном порядке и порядке надзора).

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации принимает акты, содержащие разъяснения по вопросам судебной практики. Это особый вид судебных актов – постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации. В них содержатся разъяснения судам вопросов судебной практики.

Постановления пленума Верховного Суда принимаются тогда, когда необходимо дополнение, исправление, изменение, направление по другому принципу правоприменения определенных правовых норм. Вместе с тем фиксируемые в постановлениях правоположения принимаются не по конкретному делу. По этой причине они не расцениваются правоприменительным актом. Правила разрешения определенного рода правовых ситуаций, содержащиеся в них, с одной стороны, являются абстрактными нормами, а с другой – не могут быть оторваны от судебной практики разрешения конкретных дел, т.е. их базой являются не сами возникающие в обществе правоотношения напрямую, а их правовая судебная оценка, принцип судебного урегулирования возникших споров.

Характерной особенностью содержания постановлений пленумов Верховного Суда является их ситуативность, востребованность, своевременность и оперативность регулирования возникающих в судебной практике проблем.

Как следует из практики, в системе правового регулирования России в настоящее время нет процедур или актов в законодательной, нормотворче-

ской структуре, которые полноценно могли бы заменить постановления пленумов высших судов по вопросам применения действующего законодательства. Между абстрактными нормами законодателя и многообразными жизненными ситуациями единственно возможная связь – судебное усмотрение, оценка, судебное толкование, причем оно не может быть возложено на каждого из отдельно действующих тысяч российских судей, им необходимо дать ориентиры, грамотные, качественные, научно обоснованные, каковыми и являются в своей основе постановления пленумов.

Для современного периода имманентна тенденция, что постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации фактически выступают источником права, используются правоприменителем, а также органами других ветвей власти при реализации нормотворческого процесса¹.

Подводя итоги, следует отметить, что, несмотря на функциональное разделение государственной власти, тем не менее каждая из ее ветвей имеет отношение к реализации правотворческой функции в прямом или косвенном контексте. Анализ роли публичных властных субъектов в правотворческом процессе аргументированно указывает на актуализацию правотворческого процессуально-ограничительного процесса, как в порядке научной дискуссии, так и в праксиологическом смысле (гармонизация и унификация норм материального и процессуального права в данном аспекте).

Полагаем, сущность правотворческого процессуально-ограничительного процесса, реализуемого как непосредственно управомоченными субъектами, так и участниками, состоит в том, что в зависимости от их правового статуса, процессуальные нормы формализуются пределы деятельности по созданию, изменению или отмене общеобязательных правил поведения. Нарушение установленных пределов на любой из стадий обозначенной деятельности влечет наступление юридической ответственности для субъек-

¹ Анишина В.И. Правотворчество в деятельности Верховного Суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации // Российский судья. – 2011. – № 11. – С. 4-8.

екта-нарушителя, а также в целом негативно влияет на правотворческий процесс (к примеру, затягивание в принятии правового акта, отсутствие норм, актуальных для регулирования общественных отношений и пр.).

§ 3. Правоприменительная процессуально-ограничительная деятельность

В государственно-правовом регулировании общественных отношений, наряду с правотворчеством, важную роль играет и правоприменительная деятельность. Таковая представляет собой властную, организующую деятельность компетентных государственных органов и их должностных лиц, которая обеспечивает перевод наличествующих в нормативных правовых актах общих правил поведения различных субъектов в плоскость их индивидуально-конкретного действия¹.

Также в общей теории права типичным является определение правоприменения как разновидности правореализации, представляющей собой процесс осуществления компетентными государственными органами и должностными лицами строго в рамках предоставленных им законом полномочий деятельности по воздействию на субъектов общественных отношений, направленной на установление или реализацию их прав и обязанностей².

Как итог, основываясь на вынесении индивидуальных правовых актов, у участников общественных отношений появляются конкретные субъективные права и обязанности.

Основным отличительным признаком правоприменительной деятельности является ее властно-организующий характер, предполагающий в качестве субъектов реализации специально уполномоченные на это государственные органы и их должностные лица. Заявленная деятельность обличена в законодательно установленные формы и оканчивается вынесением индивидуальных правовых актов с обязательными предписаниями для адресатов.

¹ См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М., 1989. – С. 10.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. – С. 322; Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2012. – 504 с.; Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. – М., 2006. – С. 483.

Следование данным предписаниям гарантировано рядом организационно-материальных мер, а также юридическими средствами (например, возможность применения государственного принуждения).

Итак, применение права имеет место быть при наличии властного решения компетентного публичного органа по поводу конкретной жизненной ситуации, имеющей юридическое значение в предусмотренной правовой норме. Правоприменительной деятельностью подразумевается¹:

- одностороннее волеизъявление наделенного властными полномочиями органа;
- категоричное веление, содержащееся в таком акте;
- обязательный характер властного решения для исполнителя, подчиненность его воли;
- обеспеченность и охрана данных решений через принудительную силу государства². Безусловно, властный критерий обеспечивает согласованные действия участников правоприменения, способствует поддержанию дисциплины. На его основе правоприменительные акты становятся обязательными и гарантируются совокупностью специальных средств, предусмотренных демократическим правовым государством³.

Уточним, что применению права имманентен подзаконный, индивидуальный характер. Это связано с тем, что непосредственный объект применения права – отдельный конкретный случай, а предписания правоприменительного акта касаются персонально определенных лиц.

В самом абстрактном виде необходимость правоприменения возникает в следующих ситуациях: а) когда без властной деятельности компетентных государственных органов у лиц не могут возникнуть субъективные права и юридические обязанности; б) наличие определенных препятствий для осу-

¹ Макогон Б. В. Правоприменение в ограничительной процессуализации деятельности органов внутренних дел // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 4 (107). – С. 77-79.

² Правоприменение в Советском государстве. – М., 1985. – С. 18.

³ Юсупов В.Л. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – М., 1979. – С. 19.

ществления субъективного права или отсутствие добровольного исполнения юридической обязанности; в) требуется применение юридических санкций на основе предписаний норм права¹.

Ключевой критерий, выделяющий эту форму реализации законодательства, – это ее организующий, властный характер. Дело в том, что среди обязывающих и управомочивающих норм имеются такие, которые не могут быть реализованы их адресатами без специальной помощи и организации со стороны государственных органов. Компетентными субъектами в ходе правоприменения с учетом положений нормативных актов: а) определяются субъективные права, обязанности и их мера; б) устанавливается момент действия или факт прекращающий субъективные права и обязанности; в) осуществляется контроль правильности приобретения прав и возложения обязанностей.

В связи с тем, что требования норм права и их дозволения адресованы по большей части гражданам, именно за их поведением преимущественно и устанавливают государственный контроль; правоприменительная деятельность затрагивает правоотношения, сторонами которых являются граждане².

Правоприменительная деятельность осуществляется и в отношении тех норм, которые обращены к государственным органам. Разветвленной и многоступенчатой системе органов государственной власти не представляется возможным функционировать без контроля одного звена над другим, без содействия работе нижестоящих органов со стороны вышестоящих.

В этом аспекте суть состоит в определении меры подобного контроля или поддержки с целью предупреждения неоправданного вмешательства в дела низших инстанций, исключения безответственности непосредственных исполнителей.

Резюмируя тезисную характеристику правоприменения, отметим, что таковое от других форм реализации права отличают собственные цели, ха-

¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1969. – С. 100.

² См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1989. – С. 12.

рактика осуществляемой деятельности и форма. Задачами субъектов правоприменительной деятельности являются оказание содействия, принуждение к реализации правовых норм, возложение ответственности в случае нарушения законных требований.

В связи со спецификой наличия определенной свободы у правоприменителя, а также с учетом содержания указанные задачи весьма сложны. По этой причине все стадии осуществления правоприменительной деятельности опосредованы законодательными предписаниями.

Применение права является творческой деятельностью, что обусловлено разнообразными жизненными обстоятельствами, которые подлежат исследованию до применения закона.

Творческий аспект правоприменительной деятельности связан также с конкретизацией права. Так, в законодательстве содержится довольно много оценочных понятий («разумный срок», «быстрота», «взаимная связь», «достаточность данных», «достаточный срок» и др.), требующих уточнения их содержания в юридической практике. Закон без этого часто оказывается недействующим, и законодатель заранее ориентирует правоприменителя на его конкретизацию.

Явление конкретизации понятий, осуществляемое в рамках правоприменения, необходимо отграничивать от конкретизации требований закона в процессе подзаконного нормотворчества. В первом случае все находится в плоскости действия закона, выражается в деятельности, связанной с реализацией его требований и в рамках форм реализации права. Вторым случаем подразумевается процесс создания права. Оба эти процесса объединяет обстоятельство, обеспечивающее стандартное функционирование закона.

В целом отношения в области правоприменения являются особой формой общественных отношений, с присущей им осознанностью, нормативно-оценочным характером и организационной оформленностью. Составными элементами структуры каждого правоприменительного отношения выступают: субъекты, предмет, непосредственно деятельность, составляющая содер-

жание отношения, и норма¹. Заявленные отношения целесообразно рассматривать через призму правосубъектности, так как юридическим содержанием правоприменительных отношений являются права и обязанности сторон, а материальным – их фактические действия по использованию прав и исполнению обязанностей. Правосубъектность предопределяет пределы субъективных прав и обязанностей участников правореализационного процесса и по отношению друг к другу, и по отношению к государству.

Для правоприменения имманентны все признаки юридического процесса (властная характер деятельности; реализация управомоченными субъектами; опосредована процессуальными нормами; направлена на принятие юридических решений общего (нормативные акты) или индивидуального (акты применения права) характера.).

Безусловно, эта деятельность характеризуется началом и окончанием; состоит из ряда последовательных стадий. Классическими стадиями теории права признает: установление фактических обстоятельств дела; установление юридических обстоятельств дела; принятие решения по делу и его документальное оформление.

Сущностью правоприменительной деятельности во внешнем аспекте является ее процессуальная форма. Роль процессуальной формы в первую очередь состоит в том, что следование ее требованиям будет гарантировать объективность и оперативность применения права, а также справедливость и обоснованность принимаемых правоприменительных актов.

С помощью процессуальных норм возможно упорядочивание процесса принятия властных решений и их исполнения, так как устанавливаются конкретные правила осуществления государственными органами и их должностными лицами возложенных на них полномочий. Это минимизирует возможности отклонений от заданных целей деятельности по субъективным мотивам и способствует повышению эффективности управления в целом.

¹ Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. Социологические и юридические аспекты. – Л., 1983. – С. 125.

Итак, процессуализация правоприменительной деятельности позволяет ограничить и предупредить нежелательные последствия произвольных действий должностных лиц, повысить степень подконтрольности их деятельности невластным субъектам права. Процессуализацией гарантированы права граждан и организаций на защиту от произвола. Таким образом, она содействует более полному и четкому следованию в рамках требований норм материального права, поддержанию режима законности в области государственного управления¹.

Помимо прочего, детально прописанная юридическая процедура способствует разрешению часто возникающих и повторяющихся юридических ситуаций (задач, проблем) в объективно рациональные сроки. Разрешение таких юридических задач обуславливает алгоритмизацию, т.е. наличие четкого однозначного алгоритма по совершению юридических действий в рамках рассмотрения юридической ситуации, которые должны завершиться в номинальные или нормативные сроки².

Основой правоприменения являются нормы материального права и материальные правоотношения, а процессуальная деятельность правоприменяющих субъектов есть реализация их властных полномочий и гарантия законности и обоснованности применения норм права³.

Мы солидаризируемся с тем, что правоприменительная деятельность должна расцениваться не только как форма реализации права. Это еще и форма управленческой деятельности государственных органов, так как она заключается в использовании ими властных воздействий в отношении участников общественных отношений⁴.

¹ Суворов М.А. Административное производство: понятие, виды, классификация // СибЮрВестник. – 2002. – № 3. – С. 66-74.

² Нестеров А.В. О юридическом процессе // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С. 88-92.

³ Егоров К.И. Правоприменение как разновидность юридического процесса // Российский юридический журнал. 2011. – № 3. – С. 66-69.

⁴ См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1989. – С. 13.

В деятельности таких субъектов, как органы внутренних дел применение права занимает важное место, так как оно сопряжено с исполнением возложенных на них государством функций.

По своей юридической природе и назначению органы внутренних дел одновременно относят и к системе органов государственного управления, и к системе правоохранительных органов. Исходя из этой специфической особенности, двойственным (управленческим и правоохранительным) является характер их деятельности по обеспечению законности и правопорядка. Они в разнообразных организационно-правовых формах проводят профилактическую работу: осуществляют общую и индивидуальную профилактику правонарушений; направляют в рамках предписаний закона поведение людей в общественных местах; обеспечивают неприкосновенность государственного и общественного строя; защиту прав и законных интересов граждан от преступных посягательств; осуществляют надзор за соблюдением актов, регулирующих общественный порядок и др.

Подчеркнем, что считаем уместным рассмотреть правоприменительную процессуально-ограничительную деятельность на примере органов внутренних дел в силу того, что в настоящее время они являются наиболее многочисленными в государстве, их состав пополняют новые структурные подразделения¹. Так, 5 апреля 2016 г. Президент РФ подписал Указ об упразднении двух федеральных служб: ФМС и ФСКН России². Первая из них подчинялась непосредственно Правительству РФ, вторая – главе страны. Теперь полномочия этих ведомств переданы МВД России, при этом штатная численность упраздняемой миграционной службы уменьшена на 30 %, а штатную численность ФСКН при передаче в МВД сохранили полностью в количестве 27 тысяч сотрудников. Все организационно-штатные мероприятия были завершены 1 июня 2016 г.

¹ См.: Макогон Б.В. Процессуально-управленческие начала стадийности правоприменительной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 2. – С. 55-58.

² Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» (ред. от 15.05.2018г.) // СЗ РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071; 2018. – № 21. – Ст. 2981.

Таким образом, на МВД России возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах. Министерство является также правопреемником упраздненных служб, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений¹.

Кроме того, Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. на базе МВД РФ была создана Национальная гвардия России². Внутренние войска МВД России существовали с 1992 г.

Специфика функций, возложенных на органы внутренних дел, в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации³ обуславливает необходимость их построения в рамках единой централизованной системы. В нее входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В задачи Национальной гвардии РФ входит обеспечение общественного порядка и охрана стратегических государственных объектов. Общественный порядок войска нацгвардии должны обеспечивать всегда и там, где это необходимо в первую очередь (к примеру, во время проходящей акции протеста). Охрана государственного объекта войсками национальной гвардии и грузов, расположенных на его территории, заранее обсуждается правительственными органами, после чего происходит процедура утверждения⁴.

Исходя из содержания, используемых форм, методов и средств деятельности органов внутренних дел подразделяется на административную,

¹ <http://www.garant.ru/news/707761/#ixzz4QU6PzrAC> (дата обращения 10.09.2016 г.).

² Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 15.05.2018 г.) // Российская газета. – 2016, 7 апреля; СЗ РФ. – 2018. – № 21. – Ст. 2981.

³ СЗ РФ. – 2016 – № 52 (Часть V). – Ст. 7614; СЗ РФ. – 2018. – № 46. – Ст. 7028.

⁴ <http://2016-god.com/nacionalnaya-gvardiya-rossii-2016/> (дата обращения 05.10.2016 г.).

оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную. В каждом из этих видов особое место занимают мероприятия профилактического характера (индивидуальная и общая профилактика правонарушений).

Административная деятельность органов внутренних дел состоит в осуществлении как организационно-правовых мер внутри системы органов внутренних дел (планирование, контроль, проверка исполнения, подбор, обучение, расстановка кадров и др.), так и мероприятий, за пределами внутриорганизационных отношений (охрана общественного порядка, безопасность движения транспорта и пешеходов, разрешительная система и др.).

Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел осуществляется в форме дознания и предварительного следствия.

Оперативно-розыскная деятельность является самостоятельной функцией органов уголовной юстиции за счет ее структурно-организационного обособления, что предполагает создание отдельных служб, ее осуществляющих. В ст. 13 Федерального закона об оперативно-розыскной деятельности они обозначены как органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность¹. Таких органов в настоящее время – 8 (один из них может проводить оперативно-розыскные мероприятия только для обеспечения собственной безопасности). Законодателем указано, что оперативно-розыскная деятельность ограничена пределом компетенции оперативных подразделений по проведению оперативно-розыскных мероприятий².

Среди гарантий правоприменительной деятельности особое место отводится принципам ее осуществления.

Принципы правоприменительной деятельности органов внутренних дел – это ее идеологическая основа. Они являются основополагающими, руководящими идеями, выступающими как общеобязательные, непререкаемые требования и выполняют функции общенормативных ориентиров. В систему

¹ Российская газета. – 1995, 18 августа; 2016, 8 июля.

² Смирнов М.П. Комментарий законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом: учебное пособие (постатейный). // СПС Консультант-Плюс, 2012.

принципов правоприменительной деятельности органов внутренних дел включены их конституционно-опосредованная, универсально-процессуальная и специально-отраслевая разновидности. Конституционные принципы прямо или косвенно закреплены в Базовом законе России. Это принципы законности, гласности, равенства всех перед законом, презумпции невиновности и др. К общепроцессуальным принципам относятся: принцип объективной истины, принцип научности, принцип процессуальной экономии, включающий в себя два начала: 1) требование быстроты правоприменительной деятельности и 2) требование экономичности при использовании сил, средств и времени¹.

К специальным принципам правоприменительной деятельности органов внутренних дел относятся: принцип неотвратимости юридической ответственности за совершенное правонарушение; принцип исключения обратной силы закона, отягчающего положение лица, привлекаемого к юридической ответственности; принцип соответствия наказания тяжести содеянного.

Далее сделаем акцент на справедливом правоприменении, которое имеет принципиально важное значение для обеспечения стабильности общества. Нарушение принципа справедливости в правоприменительной деятельности может иметь глубочайшие последствия как для отдельной личности (например, для невинно осужденного человека), так и для развития всего общества в целом.

Принцип справедливости в правоприменительной деятельности проявляется в способности должностного лица, применяющего норму права, адекватно индивидуализировать ее применительно к конкретной ситуации. Этот аспект чрезвычайно важен, поскольку справедливость в данном случае и заключается именно в том, чтобы в рамках множества возможных законных вариантов применения права выбрать единственно правильный и разумный².

¹ См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1989. – С. 17.

² См.: Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. – 2013. – № 2. – С. 33-38.

Справедливость в правоприменительной деятельности реализуется исключительно в рамках законности, т.е. строгого соответствия каждого процессуального решения действующему законодательству.

Справедливость требует максимально индивидуализированного подхода к человеку, закон же объективно не может учесть всех факторов. Поэтому важнейшей задачей правоприменителя является учет всех существенных обстоятельств дела и углубление начал справедливости.

Однако необходимо помнить также и о том, что правоприменительное усмотрение, чтобы не перерасти в преступный произвол, должно быть четко ограничено определенными законом требованиями¹. Причем эти требования определяются генеральной целью правоприменения – установлением справедливости в обществе. И усмотрение допустимо лишь в той мере, в которой служит достижению данной цели.

Чтобы не допустить произвол, должностному лицу необходимо во всех случаях вменение обязанности по обоснованию его правоприменительного акта. Особенно если он отступает в нем от буквального толкования закона и исходит из духа права. В случае если должного обоснования нет, речь идет о произволе².

Процесс применения права органами внутренних дел (как и иными субъектами) включает в себя познание определенных фактов действительности. Основа этого процесса – законодательно установленное требование всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела. Это нормативное выражение принципа объективной истины. В соответствии с ним выстраивается вся процедура доказывания в уголовном и административном правоприменительных процессах.

Следует подчеркнуть, что принцип объективной истины действует на всех стадиях правоприменительного процесса. В построении правоприменительного процесса, последовательности его стадий заложена реальная гарантия становления истины.

¹ См.: Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. – М., 1999.

² Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. – 2013. – № 2. – С. 33-38.

Наделяя должностных лиц органов внутренних дел полномочиями по осуществлению правоприменительной деятельности, закон в то же время предусматривает необходимые гарантии всестороннего, полного и объективного рассмотрения ими дел о правонарушениях, обеспечения прав и законных интересов лиц, участвующих в правоприменительном процессе. Основополагающую роль в этом играют нормы-принципы правоприменительного процесса, которые вносят в эту сферу общественных отношений организованность, упорядоченность, определенность, устойчивость и системность.

Поэтому объективная истина в правоприменительном процессе имеет не только методолого-нормативный, но и аксиологический характер. Таковая в качестве «мерок» содержит и относительные, и абсолютные, универсальные социальные ценности. Поэтому справедливо мнение А.И. Экимова о том, что такие формы оценок, как запрет, предписание, дозволение, очень тесно связаны со справедливостью. Их генезис одновременно является и генезисом справедливости; их правовая форма одновременно является и формой проявления справедливости в праве¹.

Уточним, что в задачи данного исследования не входит последовательная предметная характеристика всех разновидностей принципов правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Однако, полагаем, только в совокупности их использование будет гарантировать адекватность действий соответствующих публичных властных структур, как согласно своему функционалу, так и по отношению к иным индивидуальным и коллективным участникам отношений².

Системой способов реализации правоприменительной деятельности органов внутренних дел является совокупность организационных, правовых, технических и иных приемов и средств, которые находятся в распоряжении

¹ Экимов А.И. Справедливость и социалистическое право. – Л., 1980. – С. 42-43.

² Макогон Б.В. Правоприменение в ограничительной процессуализации деятельности органов внутренних дел // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 4 (107). – С. 77-79.

правоприменителей и позволяют им должным образом реализовать возложенные на них функции.

Процесс применения права, типично, состоит из ряда последовательно сменяющихся стадий. В теории правоприменения наиболее развернутая логическая структура такого процесса представляется подразделением его на следующие стадии:

- определение и исследование фактических обстоятельств;
- избрание и аналитика правовой нормы;
- принятие решения / вынесение акта применения нормы права и обеспечение его исполнения¹.

При этом следует уточнить, что конкретные правоприменительные процессы отличны друг от друга составом их участников, а также организационно-правовыми формами и способами осуществления.

Правоприменение может выглядеть как простой единовременный акт должностного лица, не требующий специальной процедуры установления обстоятельств конкретной жизненной ситуации и ее справедливого юридического разрешения. Однако правоприменение может выступать и сложным многокомпонентным комплексом правореализующих деяний и актов различных его участников. Такие действия основаны на нормативных правовых предписаниях и опредмечиваются в форме соответствующих актов-документов.

Деятельность правоприменяющих субъектов упорядочена правовой формой, которая гарантирует юридическую определенность и строгую последовательность их реализации. Сложность структуры правоприменительных процессов обусловлена рядом причин (полисубъектный состав рассматриваемых правоотношений, оказывающий позитивное влияние на всесторонне и полное установление обстоятельств дела с принятием по нему решения).

В частности, стадии уголовного процесса отличаются друг от друга непосредственными задачами, кругом их участников, спецификой норм, их

¹ См.: Дюрягин И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы. – Свердловск, 1973. – С. 48-50.

регламентирующих. В то же время эти стадии связаны между собой общими задачами и единством принципов процесса. Они служат более глубокому исследованию обстоятельств дела, обеспечивают преемственность развития уголовного судопроизводства, создают необходимые условия для контроля за действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Обычно выделяют шесть основных стадий и две исключительные.

Каждая стадия представлена сложным комплексом познавательно-оценочных, властно-распорядительных, организационно-технических и иных действий и актов соответствующих органов и может подразделяться на другие, более мелкие стадии.

Надо заметить, что отсутствие четких методологических позиций при раскрытии понятия, сущности и назначения стадий правоприменительного процесса приводит к тому, что в основу его деления кладутся различные признаки или же эти признаки зачастую остаются невыясненными. На наш взгляд, такое положение способно скорректировать аспекты управленческой теории правоприменительного процесса. Уточним, что такую аргументацию мы связываем с тем, что органы внутренних дел являются по своему функционалу и правоохранительными и управленческими.

В юридической литературе уже высказано мнение о соответствии стадий применения права управленческим стадиям (сбор и оценка информации, подготовка и принятие управленческого решения, организация его исполнения). Отмечено, что данные стадии тождественны со структурой нормативного правового предписания. Его главные элементы сопоставимы со стадиями установления фактических обстоятельств, выбора и анализа нормы права в рамках правоприменения¹.

Таким образом, можно привести следующие аналогии: стадия правоприменения – стадия управления; информация о фактических обстоятель-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1981. – С. 329-331.

ствах – управленческая информация; акт правоприменения – управленческое решение и т.д.¹.

Представленные стадии являют собой наиболее компактную логическую структуру юридических, организационных (управленческих) и информационных (познавательных) компонентов правоприменения. Обращение к диалектическому методу «от абстрактного к конкретному» и наоборот будет способствовать репрезентативному исследованию не только абстрактной, но и предметно-содержательной структуры правоприменительного процесса, закономерностей его развития и окончания.

В этой связи укажем на важное свойство, имманентное правоприменению (с учетом стадий) как управленческому процессу – наличие структурно-временных компонентов²:

1) отправной момент с совокупностью информационных и материальных предпосылок: нормативно-правовые предписания, определяющие обязательность реализаций соответствующего вида деятельности, ее цель, задачи и средства их достижения и решения; специальные субъекты, осуществляющие такую деятельность с учетом конкретных целей и задач; поводы и основания реализации этой деятельности;

2) период осуществления. Это динамическая фаза, в рамках которой государственные органы, наделенные соответствующими обязанностями, используя правовые, организационные, управленческие, информационные, научно-технические и иные формы, методы и средства познания двигаются в направлении юридического разрешения ситуации;

3) результат осуществления. Он отражает и фиксирует окончание отдельной стадии либо процесса в целом посредством вынесения правоприменительного акта-документа (управленческое решение).

Выделенные структурно-временные компоненты уточняют и развивают концепцию двухступенчатой структуры управленческого процесса любо-

¹ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 56.

² См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М., 1989. – С. 30.

го уровня. Она предполагает, что исходной ступенью этого процесса выступает его директивная основа (нормативные юридические акты), а вторая ступень – оперативная управленческая деятельность¹.

Представляется, что предложенная В.В. Лазаревым и И.П. Левченко структура правоприменительного процесса, безусловно, является динамичной, так как он здесь выступает в виде определенной последовательности материальных и информационно-познавательных форм этой деятельности. Специфической особенностью указанной структуры является и то, что в органическом единстве и взаимодействии рассмотрены следующие компоненты: нормативные правовые предписания, отождествляемые с соответствующей информационной моделью (программой) осуществления правоприменения; непосредственно правоприменение как организационно-властная деятельность компетентных государственных структур; информация о фактических обстоятельствах дела.

Правоприменительная деятельность должностных лиц органов внутренних дел содержит в себе формально-логические, интеллектуально-волевые, психологические, государственно-властные компоненты, каждый из которых имеет свои специфические особенности, отражающиеся на ходе и механизме ее реализации. В частности, государственно-властный характер такой деятельности опосредован компетенцией (полномочиями) должностных лиц. Интеллектуально-волевою (познавательно-оценочную) сторону деятельности связывают с правосознанием должностного лица, его профессиональной культурой, пониманием законов, а также умением их применять на практике. Формально-логический аспект соединен с логико-познавательными закономерностями мыслительной деятельности обозначенных субъектов. В правоприменительной области юридическое познание формируется из двух основных видов: познание фактических обстоятельств (фактической основы дела) и правовых требований, являющихся его юридической основой. В целом ими образуется гносеологическая структура юридическо-

¹ Алексеев С.С. Право и управление в социалистическом обществе. Общетеоретические вопросы // Советское государство и право. – 1973. – № 7. – С. 35-36.

го познания, которое может отличаться как непосредственным, так и опосредствованным характером. Первый вид сопоставим с непосредственно чувственным восприятием объекта (предмета) познания. Опосредствованное познание отличается определяющей ролью и воспроизводит действительность на основе достоверной информации, т.е. с учетом объективных данных о фактических обстоятельствах (доказательствах), а также словесно-документальной формы выражения воли законодателя (текста нормы-предписания)¹.

В заключении проведенного исследования отметим, что правоприменительную деятельность органов внутренних дел следует рассматривать с позиции общей теории права, а также с учетом двойкой природы органов внутренних дел как государственной структуры – правоохранительной и правоуправленческой.

В этой связи правоприменение органов внутренних дел – это разновидность юридической процессуальной формы, которая опосредована процессуальными нормами воплощена в соответствующей разновидности процессуальных отношений. Последние характеризуются спецификой субъектов государственно-властной природы, деятельностью с присущей ей целью и задачами, а также предметом, обусловленными многообразием жизненных ситуаций.

Процессуализация правоприменительной деятельности органов внутренних дел – это устойчивая тенденция современной правовой политики государства, которая:

- формализована как в специальных кодифицированных актах процессуального свойства, так и в отдельных, определяющих статус государственных органов;
- проявляется в постоянном изменении законодательства (например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»);
- связана с усилением ограничительных мер по отношению к публичным властным субъектам.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1981. – С. 320-329.

§ 4. Контрольно-надзорная составляющая процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов

В период оформления правовой российской государственности особое звучание приобретают теоретические и прикладные вопросы, связанные с реализацией контрольной и надзорной деятельности в качестве гарантии укрепления правопорядка и соблюдения законности. Продолжающиеся в нашей стране политические трансформации оказывают непосредственное влияние на законодательное развитие, а также институциональную инфраструктуру и обуславливают непрекращающийся интерес со стороны представителей юридической науки. В данной связи не является исключением и сфера заявленных контроля и надзора. На наш взгляд, требуется их оценка и характеристика в контексте современной процессуализации отечественного права в качестве составляющей части процессуально-ограничительной деятельности.

Опираясь на позицию общей теории управления, контроль – неотъемлемая функция и одна из главных стадий процесса управления, в ходе которой возможно эффективное выяснение результатов выполняемых операций, а также проведение проверки их соответствия установленным критериям. При этом, рассматривая контроль в качестве одной из разновидностей управленческой функции, прежде всего следует исходить из широкой интерпретации государственного управления (властвования). Здесь наиболее конструктивным представляется мнение Ю.А. Тихомирова: государственное управление является организованным процессом руководства, регулирования и контроля за развитием экономической, культурной и иных сфер государственной жизни¹.

С учетом приведенной позиции, полагаем, наиболее ярко содержание власти проявляется в государственном управлении². Указанный тезис еще раз подчеркивает важность разрешаемой проблемы контроля и надзора примени-

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 102.

² См.: Королев А.И., Мушкин А.Е. Государство и власть // Правоведение. – 1963. – № 2. – С. 21; Щиглик А.И. Управление людьми и руководство процессами // Советское государство и право. – 1966. – № 7. – С. 22-25.

тельно к субъектам носителям публичной власти, реализующим управленческие мероприятия.

Подчеркнем, что контроль и надзор изначально выступают как виды процессуальной юридической формы деятельности государства. В связи с этим логично употребление конструкции «государственный контроль и надзор».

В целом контроль (как интегративная категория) представляет самостоятельную, функционально обособленную деятельность, выражающуюся в сознательной целенаправленной организующей работе, повышающей эффективность государственного механизма¹. При этом контроль не тождествен чрезвычайным мерам, а выступает неотъемлемой частью управленческой функции, направленной на обеспечение законности в работе органов публичной власти. Контроль востребован государством с целью гарантирования регулятивного влияния на общественные отношения, установления дисциплины и общественного порядка. Он противостоит стихии, анархии, дестабилизирующим процессам. По этой причине без него не мыслится социальный прогресс. Контроль имманентно соединен с категорией законности, так как одной из главных целей последней выступает исполнение требований, организующих общественную жизнь в соответствии с зафиксированными в законах нормами².

Далее с целью решения поставленной задачи обратимся к установлению смысловой нагрузки терминов «контроль» и «надзор».

Исходя из словарно-лингвистических определений термин «контроль» проистекает из слова в старофранцузском языке, обозначающем встречную вторичную запись с целью проверки первой³. В современный период понимание контроля сопоставимо с этимологией приведенного слова и тождественно наблюдению, надзору над чем-либо с целью проверки и обеспече-

¹ См.: Зубарев С.М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс», 2007.

² См.: Гулягин А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 31-35.

³ См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М., 2001. – С. 430; Философский энциклопедический словарь. – М., 1997. – С. 221.

ния правильности тех или иных действий в различных областях деятельности подконтрольного объекта¹.

Из текста Оксфордского английского словаря следует, что контроль обладает тремя значениями: проверить или проконтролировать; потребовать отчет; сдерживать и направлять свободные действия².

В словаре русского языка содержится смешанное понимание контроля, заключающееся в наблюдении с целью проверки, проверке; учреждении, проверяющем чью-либо деятельность; контролерах³.

В американском словаре помимо термина «контроль» употреблен и термин «контролировать», обозначающий: осуществление административного или доминирующего влияния; сдерживание, ограничение; проверка при проведении параллельного эксперимента или при сравнении с другими стандартами⁴.

По содержанию толковых словарей контроль определен учетом, проверкой счетов, отчетностью, присутственным местом, занимающимся проверкой отчетов⁵; проверкой, а также наблюдением с целью проверки; контролем над отчетностью и т.д.⁶

Как видим, во всем интерпретационном толковании контроль типично сводится к проверке.

Что же касается словарного определения надзора, то таковой выступает наблюдением, присмотром за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны и т.п.; одна из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности⁷.

Таким образом, применительно к надзору появляется позиция, «стыкующая» его с контролем.

¹ См.: Словарь иностранных слов. – М., 2008. – С. 330.

² См.: Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. – 2001. – № 12. – С. 51.

³ См.: Словарь русского языка: В 4 т. Т. 2. – М., 1983. – С. 94.

⁴ См.: Американский словарь. Наследие. – Бостон, Нью-Йорк, 1997. – С. 303.

⁵ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. – М., 1979. – С. 401.

⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1972. – С. 268.

⁷ <http://tolkslovar.ru/n776.html> (дата обращения 10.11.2013 г.).

Отметим, что в юридической литературе, несмотря на непрекращающийся научный интерес, также отсутствует унифицированный подход к определению понятий «контроль» и «надзор». Имеющееся многообразие мы можем разделить на следующие разновидности.

Итак, сепарирующий подход предполагает содержательное обособление понятий «контроль» и «надзор». По мнению М.Р. Стерлинга, наличие общей природы контроля и надзора вовсе не предусматривает их отождествление ни в организационном, ни в юридическом понимании. Так, считает автор, говоря о контроле, в первую очередь рассматривается внутриорганизационная, управленческая структура функционирования органов государственной власти, объединяющая различные виды деятельности по выявлению нарушений и государственного реагирования на них. Следовательно, контроль направлен прежде всего на постоянную проверку деятельности по осуществлению управленческих решений и нормативно-правовых предписаний, а также обнаружение и устранение негативных явлений в деятельности органов управления и должностных лиц, отступающих от установленного порядка функционирования¹. В то же время М.Р. Стерлинг констатирует: надзор выступает разновидностью деятельности, ориентированной на постоянное наблюдение и проверку соблюдения правовых норм и установленных правил поведения и деятельности субъектов правоотношений, осуществляемой, как правило, в рамках установленных правовых процедур и сопровождаемой мерами административно-правового принуждения предупредительного, пресекающего, восстановительного, обеспечительного и наказательного характера².

Применительно к органам исполнительной власти, с точки зрения Ф.Н. Зейналова, контролем является деятельность, периодически осуществляемая должностными лицами, органами исполнительной власти, у которых

¹ См.: Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2004. – С. 5.

² Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2004. – С. 5.

наличествуют полномочия по установлению соответствия законодательным требованиям действия физических и юридических лиц и вмешивающаяся в функционирование организационно подчиненного подконтрольного объекта с целью установления законности и целесообразности его деятельности. По мнению автора, надзор – это деятельность органов исполнительной власти, реализуемая непрерывно в пределах определенной компетенции, в целях проверки соблюдения законности деятельности организационно неподчиненных поднадзорных объектов, предполагающая возможность применения мер административного воздействия в адрес последних¹.

В.П. Беляевым аргументированно обосновано, что надзор выступает автономной правовой формой деятельности управомоченных субъектов, которая существует вместе с иными властно-организационными формами². По мнению автора, надзор является правовой формой деятельности управомоченных субъектов, выражающейся в совершении юридически значимых действий, строго соответствующих предписаниям закона; разрешении конкретных юридических дел на поднадзорных объектах в целях обеспечения режима законности и правопорядка³.

Комбинированную позицию, предполагающую частичное включение одного из рассматриваемых терминов в другой, разделяют, например, Г.В. Барабашев и С.А. Авакьян. Они включают прокурорский надзор в так называемый общий контроль⁴.

Противоположна позиция А.В. Мицкевича, который объединяет данные понятия в единый термин «надзор», его реализуют прокуратура, суд, органы народного контроля и другие правоохранительные органы⁵.

¹ Зейналов Ф.Н. Проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере потребительского рынка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2007. – С. 12.

² См.: Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2000. – С. 87.

³ Указ. соч. – С. 88.

⁴ См.: Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. – 1984. – № 1. – С. 14.

⁵ Основы теории государства и права: Советское государственное право. – М., 1990. – С. 65.

По замыслу В.В. Ефимовой, контроль и надзор – самостоятельные и различные по своей сущности правовые формы, обеспечивающие законность, как целое и частное¹.

Комплексной позиции, согласно которой симбиотически появляется конструкция «контрольно-надзорная деятельность» придерживается Л.А. Галанина. Она считает, что контрольные и надзорные органы зачастую именуют «контрольно-надзорными», так как в большинстве своем контрольные полномочия сложно отличить от надзорных. По данной причине в правовых источниках и литературе не всегда отчетливо проведено разграничение контрольных и надзорных полномочий².

Действительно, разграничение между контролем и надзором осуществить весьма непросто, так как элементы надзора всегда присутствуют в деятельности органов, осуществляющих контроль, и наоборот: элементы контроля всегда наличествуют в деятельности органов, реализующих надзор³.

Несмотря на то, что, по нашему мнению, термины контроль и надзор содержательно имеют разное наполнение, применительно к настоящему исследованию, считаем целесообразным использование конструкции «контрольно-надзорная деятельность» ввиду важности этих процессуальных форм в общем контексте режима законности в государстве.

Безусловно, то значение, которое в юридической литературе придается контрольно-надзорной деятельности, подтверждается тем, что таковую ассоциируют с независимой ветвью государственной власти.

Исследователи выделяют контрольную власть в качестве самостоятельной⁴, при этом, как правило, приводя два аргумента в пользу этого мне-

¹ См.: Ефимова В.В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 12.

² Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 22.

³ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшиаев З.Л. Российское административное право. – М., 1996. – С. 216; Шапумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79-85.

⁴ См.: Афанасьев В.С. Теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001. – С. 369; Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 101; Калужный Н.Н. Конституционно-правовое регулирование кон-

ния – объективный и субъективный: 1) наличие органов власти, не входящих ни в одну из иных ветвей власти и осуществляющих контрольные и надзорные функции (прокуратура, Счетная палата, Центральный банк Российской Федерации и иные органы); 2) особая важность контрольной и надзорной деятельности для государства, что делает выделение отдельной ветви политически полезным, позволяет лучше обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина¹. При этом ученые, придерживающиеся точки зрения существования контрольной власти, объясняют отсутствие системности, иерархичности как признаков, присущих ей, «кумулятивным» характером контрольной власти. Это вызвано тем, что «ее органы рассредоточены, и каждый из них (или система однородных органов) осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля...»².

Е.А. Маштакова утверждает: существование контроля в функционировании органов государства дает возможность определить его как «четвертую» (контрольную) ветвь государственной власти. Это опосредовано и тем обстоятельством, что без соответствующих оговорок контрольные органы власти невозможно отнести к какому-то другому виду³.

С.К. Струнков наличие контрольной ветви власти связывает с деятельностью Конституционного Суда России⁴.

С позиции С.А. Денисова, наличие и реализацию контрольной ветви государственной власти определяют: существование особых, специализированных органов государственной власти; связь каждой ветви власти с опре-

трольных функций в деятельности органов исполнительной власти РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003; Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – С. 8, 11-12; Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 9; Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – С. 145; Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – С. 145; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.

¹ См.: Федосеева Н.Н. Государственный контроль в системе функций современного Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 30-33.

² Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 2000. – С. 348.

³ См.: Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000.

⁴ См.: Струнков С.К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 63.

деленной функцией государства; существование специфических методов деятельности; наличие иерархичной или рассредоточенной системы органов данной ветви власти, объединенной функциональным назначением; общегосударственный, а не ведомственный характер деятельности органов различных ветвей власти.

Вместе с тем по данной проблематике можно указать и противоположную точку зрения. В.В. Бурцев считает лишены основания все разговоры в отношении некой «контрольной власти» по причине невозможности отнесения государственного контроля ни к форме, ни к средствам государственной власти¹.

Наша позиция относительно обособления контрольной ветви власти такова: надо исходить из конституционного установления ст. 10 российского Базового закона. Таким образом, легально реализуются три ветви власти. Что, однако, не противоречит теоретической дискуссии в юридической науке.

Вместе с тем, отметим, что, безусловно признан в доктринальном аспекте институт контроля (контрольно-надзорный институт) ввиду целевых установок и задач, а также собственных субъектов и объектов.

При обращении к действующему законодательству и подзаконным нормативным правовым актам можно отметить, что как правило, законодатель не всегда пытается провести четкое отграничение контроля от надзора (например, ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²). Только однажды в законодательстве закреплено использование данных терминов – в случае установления правового статуса органов прокуратуры.

Можно предположить, что возникшая ситуация связана с тем, что в наименования органов, которые реализуют вышеуказанный контроль включено слово «надзор» (в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта

¹ Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля. – М., 2002. – С. 39.

² Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2019, 17 апреля.

2004 г. № 314). В самом же документе термины «контроль», «надзор» употребляются с союзом «и». Однако конкретизации в действиях за каждым из явлений не отражено. На первый взгляд это понятно, так как порой действия по контролю сложно отграничить от действий по надзору и наоборот. Но в условиях процессуализации законодательства, определения пределов в деятельности публичных властных субъектов с конкретной ответственностью, представляется, необходимой терминологическая точность с последующим компетенционным перечнем¹.

Обращаясь к сущности более широкого правового явления – контроля, можно отметить, что лаконично он состоит в фиксировании адекватности (соразмерности) целей принимаемых решений тем действиям, которые совершаются для достижения целей, и достигнутым результатам².

А.И. Сушинский расценивает контроль как деятельность, сущность которой заключается в совершении действий субъектами управления на основе волевых начал относительно установления, изменения или заданного состояния общественных отношений³.

С позиции В.П. Беяева, А.Б. Зеленцова и Ю.А. Данилевского, сущность раскрывается через комплекс действий, связанных с выяснением соответствия деятельности контролируемых объектов поставленным перед ними задачам, анализом результатов воздействия управляющих субъектов на управляемые объекты; принятием мер по недопущению совершения правонарушений и привлечению виновных к различным видам ответственности⁴.

Более подробным образом, однако, практически на идентичной основе Ю.М. Козловым включены в контроль следующие компоненты: наблюдение

¹ Макогон Б.В. Контрольно-надзорная деятельность управомоченных субъектов в контексте процессуализации российского законодательства // Гуманитарные и социальные науки (электронный журнал). – 2015. – № 5. – С. 161-175.

² См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – М., 2010. – С. 200.

³ См.: Сушинский А.И. Теоретико-методологические основы контроля в сфере публичной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 2003. – С. 16.

⁴ См.: Беяев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 74; Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. – М., 2002. – С. 9.

за действиями определенного подконтрольного объекта; сбор объективной и достоверной информации, касающейся состояния законности и дисциплины; реализация мер, предотвращающих и устраняющих нарушения законности и дисциплины; выявление причин и условий, которые способствовали совершению правонарушений; осуществление мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины¹.

Здесь, на наш взгляд, ключевым в современных условиях необходимо расценивать такое сущностное проявление контроля как распространение положительного опыта деятельности подконтрольных (поднадзорных субъектов для надзора) субъектов. Привлечение к ответственности – это крайняя мера за наступившие негативные последствия, а предотвращение совершения правонарушений возможно при хорошо налаженной системе распространения позитивных результатов. В связи с этим, полагаем целесообразным в отраслевые законодательные и подзаконные акты внести соответствующие изменения, касающиеся процесса распространения, обмена и взаимодействия по поводу необходимых сведений.

Исходя из указанной «стадийной» сущности, важным условием реализации юридической деятельности посредством контроля и надзора выступает юридический процесс.

Государственная деятельность в форме контроля и надзора заключена в правовые рамки, которые позволяют функционировать целенаправленно и упорядоченно. Это гарантирует своевременно и качественно рассмотреть юридическую ситуацию, позволяет объективно в документальной форме зафиксировать существенные обстоятельства, а также грамотно решить правовую ситуацию (привлечь виновных к ответственности или, наоборот, разрешить вопрос отсутствия оснований для привлечения к ответственности).

При этом действия многочисленных российских контрольных органов закреплены в процессуальных нормах кодексов и законодательных актов.

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 2001. – С. 297.

Вместе с тем, например, если регулирование процессуальной деятельности органов административной юрисдикции выходит за пределы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то процедуры для проверочных мероприятий закрепляются в административном регламенте. В последнем отражены свои предмет, полномочия субъектов проверки и расследования, их процедуры и прочие компоненты.

Например, в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации устанавливался собственный предмет контроля и надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения; фиксировался порядок действий сотрудников органов внутренних дел, сопряженных с исполнением указанной государственной функции¹. Здесь реализация заявленной государственной функции осуществляется посредством предусмотренных административных процедур: контроля и регулирования дорожного движения, остановки транспортных средств, пешеходов и т.п.

В другом Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации предусмотрено осуществление государственной функции по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства, в их взаимосвязи. Указанная функция также реализуется посредством специальных установленных в акте мер.

Процессуализация касается и реализации надзора. В частности, для примера приведем его разновидность – прокурорский надзор. Так, в Законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» достаточно подробно регламентированы именно надзорные полномочия прокуроров по различным направлениям.

Проведенная часть исследования показала, что законодательство, регламентирующее процесс реализации контроля и надзора, по своей юридиче-

¹ См.: Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (ред. от 22.12.2014 г.) // Российская газета. – 2009, 7 июня; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015, 11 мая.

ской природе не является однопорядковым, также не оно систематизировано. В связи с важностью осуществления контрольно-надзорных мероприятий, действий публичных властных субъектов по данному поводу, представляется, целесообразным принятие обособленного нормативного правового акта в форме федерального закона, посвященного основным принципам реализации контроля в Российской Федерации. Среди положений данного акта рамочного характера должны быть раскрыты его основные понятия (в том числе «контроль» и смежные с ним термины), виды, а также перечень действий, определяющих и контроль, и надзор. В отраслевых законодательных и подзаконных актах должны содержаться нормы частного характера, определяющие конкретные разновидности контрольно-надзорных направлений.

Далее перейдем к характеристике некоторых видов контрольно-надзорной деятельности.

В последнее время число контролирующих органов увеличилось пропорционально росту количества хозяйствующих субъектов. При этом у ряда федеральных органов власти, которые наделены полномочиями по государственному контролю и надзору, наличествуют сходные, а иногда и полностью дублирующие функции. Этот факт препятствует использованию заложенных в контрольно-надзорной деятельности потенциальных возможностей для совершенствования управления в различных государственных сферах¹.

Так, различают несколько видов контроля и надзора государственных органов². Это отраслевой и межотраслевой надзор и контроль.

Исходя из направленности и характерных признаков субъектов, выделяют контроль внутренний (ведомственный, внутриведомственный) и внешний (вневедомственный, межведомственный, надведомственный)³.

¹ Чапкевич Л.Е. Административно-правовое регулирование обеспечения безопасности и качества потребительских товаров: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 11.

² См.: Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1995. – С. 80-84; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – С. 8.

³ См.: Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. – Челябинск, 2008. – С. 31.

В соответствии с теорией разделения властей обособляют судебный, законодательный и исполнительный контроль и надзор.

По характеру деятельности контроль и надзор подразделяются на общий и специализированный.

В зависимости от стадии контроля и надзора есть предварительный, текущий и последующий.

По предмету контроль дифференцируется на государственный и муниципальный; бюджетный, валютный, экспортный и др.¹

Что касается функционального разделения надзора, то выделяют его административную и прокурорскую разновидности².

Основными признаками, отличающими прокурорский надзор от административного, являются³:

– различный предмет надзора (для прокуратуры – это предмет видов (отраслей) надзора, перечисленных в ч. 2 ст. 1 Закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ»; для органов административного надзора – сфера надзора уже и определяется положениями об этих органах);

– возможность влияния органов прокуратуры на органы административного надзора (положение Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части необходимости получения согласования органов прокуратуры при проведении проверок, и возможность органов прокуратуры осуществлять надзор за деятельностью органов административного надзора);

– различие в полномочиях (прокурор обладает такими специфическими формами реагирования на нарушения законодательства, как протест, представление, предостережение, постановление);

¹ См.: Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4. – С. 11-15.

² См.: Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н.М. Кониной. – Саратов, 2009.

³ Терентьев И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 70-72.

– независимость деятельности органов прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

По субъектному составу контроль подразделяют на президентский, парламентский, конституционный и судебный.

Наиболее разветвленная структура контролирующих органов в России создана в системе правительственного контроля. В настоящее время функционирует более 30 федеральных органов исполнительной власти со статусом федеральной службы, обладающих весьма обширными полномочиями по осуществлению вневедомственного контроля.

В структуре законодательных (представительных) органов важное место отведено парламентскому контролю. Под таковым обычно понимают «конституционное полномочие Федерального Собрания Российской Федерации (представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по соответствию деятельности федеральных (региональных) органов исполнительной власти Конституции Российской Федерации и законодательству, по обеспечению эффективной реализации принимаемых парламентами законов»¹.

К признакам парламентского контроля, которые обоснованы многочисленными исследователями, относятся: разновидность федерального государственного контроля²; представляет собой комплекс различных проверочных мер, осуществляемых органами законодательной ветви государственной власти в отношении органов исполнительной власти³; является видом государственно-правовой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти (и его уполномоченных внутренних струк-

¹ Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2012. – С. 8-9.

² См., напр.: Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. – С. 5; Соломатина Е.А. Понятие, сущность и основные черты парламентского контроля за деятельностью правоохранительных органов // Юридический мир. – 2006. – № 10. – С. 74-77.

³ См.: Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Уфа, 2002. – С. 18.

тур)¹; выступает системой норм, регулирующих установленный порядок проведения контроля за деятельностью исполнительной власти².

Вместе с тем, несмотря на достаточно частое употребление термина «парламентский контроль» в нормативных правовых актах различного уровня, его толкования в действующем законодательстве не дается. В федеральном законодательстве лишь констатируются возможности Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации контролировать деятельность определенных органов исполнительной власти (органов внешней разведки³, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов федеральной службы безопасности⁴, федеральных органов государственной охраны⁵, органов полиции), либо осуществлять контроль в определенных сферах (например, финансово-бюджетной⁶, соблюдения прав и свобод человека и гражданина при исполнении уголовных наказаний⁷).

Отдельные законодательные акты устанавливают парламентские контрольные формы, но не содержат общих дефиниций о парламентском контроле. Например, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ⁸ установлено одно из важнейших контрольных полномочий Государственной Думы – заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции России). Аналогичная норма закреплена в ч. 4 ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁹. Даже Федеральный закон от 27 декаб-

¹ См.: Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – С. 15.

² См.: Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. – М., 2005. – С. 12.

³ См.: СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 143; Российская газета. – 2018, 12 марта.

⁴ См.: СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269; 2016. – № 28. Ст. 4558.

⁵ См.: СЗ РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2594; Российская газета. – 2018, 12 марта.

⁶ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4278.

⁷ СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198; 2015. – № 48 (часть I). – Ст. 6724.

⁸ См.: СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

⁹ СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; 2017. – № 1 (Часть I). – Ст. 3.

ря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹, определяя порядок применения соответствующего контрольного полномочия, не раскрывает базовых понятий.

Первые попытки дать аутентичное толкование термину «парламентский контроль» предпринимались в проектах федеральных законов². В принятом Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» по-прежнему не дано определения указанному понятию. На наш взгляд, легальная ситуация требует обратного.

Важное значение наряду с обособлением контроля, исходя из функционального разделения властей, имеет отраслевой контроль со специальным предметом. Подчеркнем, что такие разновидности требуют особого внимания со стороны публичных властных субъектов, так как касаются различных сторон жизни общества и государства. Эти самые стороны, конечно, в своем развитии проходят разные стадии, поэтому государство должно адекватно реагировать на соответствующие вызовы (начало, упразднение или штатное продолжение контрольно-надзорных действий).

Так, разновидностью государственного контроля является контроль, полномочиями на осуществление которого наделены судебные приставы-исполнители.

В то же время действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей также могут стать объектом как внешнего, так и внутреннего контроля, а порой и негосударственного, т.е. общественного.

Федеральная служба судебных приставов наделена функциями по контролю и надзору в установленной сфере деятельности³, а также при взаимодействии с иными государственными органами¹.

¹ СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7; 2013. – № 19. – Ст. 2315.

² См.: Постановление Государственной Думы от 11 июля 2012 г. № 708-6 ГД «О проекте Федерального закона № 315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральные законы РФ от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 06.04.2015 г.) // Российская газета. – 2007, 6 октября; 2019, 11 марта; Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (ред. от 08.05.2019 г.) // Российская газета. – 1997, 5 августа; 2019, 8 мая и др.

В настоящее время актуальным является и государственный контроль в сфере защиты прав потребителей. Об этом свидетельствуют постоянные изменения, вносимые в федеральный закон с одноименным названием. Вместе с тем, несмотря на наличие законодательной базы назрела необходимость внесения изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти² в части формирования нового органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и соблюдения законодательства субъектами потребительского рынка³.

В качестве еще одной разновидности государственного контроля следует отметить контроль органов опеки и попечительства за иностранными семьями, которые усыновили детей.

По состоянию на 15 января 2015 г. в федеральном банке данных числятся 84 600 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁴.

Число усыновленных детей продолжает снижаться после принятия Госдумой Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»⁵.

¹ Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной миграционной службы при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, постановлений судов об административном приостановлении деятельности и иных исполнительных документов (утв. ФССП России № 12/01-2, ФМС России № КР-1/4-3155 04.03.2010 г.) // www.garant.ru; Соглашение о взаимодействии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральной службы судебных приставов при исполнении судебных актов об административном приостановлении деятельности и иных исполнительных документов (утв. МЧС России N 2-4-38-20, ФССП России № 12/13-6 22.09.2009 г.) // www.garant.ru и др.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 14.09.2018 г.) // Российская газета. – 2012, 22 мая; СЗ РФ. – 2018. – № 38. – Ст. 5834.

³ Неменок Н.П. Государственный контроль (надзор) в сфере защиты прав потребителей в Российской Федерации // Юридический мир. – 2013. – № 4. – С. 25-34.

⁴ <http://www.garant.ru/infografika/602710/#ixzz4QD0gmVuw> (дата обращения 15.05.2016 г.).

⁵ Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (часть I). – Ст. 7597; 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8481.

По статистике в 2012 г. в России усыновили более 11 тысяч детей. Доля иностранцев-усыновителей превышала 30%¹.

Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность усыновления детей – граждан Российской Федерации иностранными гражданами (ст.ст. 124, 165 Семейного кодекса Российской Федерации², гл. 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»³ и др.).

По российскому законодательству в целях защиты прав и законных интересов усыновленных детей орган опеки и попечительства по месту жительства усыновленного ребенка осуществляет контроль за условиями его жизни и воспитания. Однако российским органам опеки и попечительства сложно осуществлять контроль воспитания усыновленных иностранными гражданами российских детей за рубежом, так как юрисдикция России заканчивается на границе.

Представляется необходимым устранить имеющиеся процессуальные проблемы установлением контроля за дальнейшей судьбой этих детей, а кроме того, гарантировать права детей посредством заключения международных соглашений о взаимопомощи по семейным делам, в том числе, о международном усыновлении, с государствами, чьи граждане усыновляют российских детей⁴.

Государственный контроль отмечается и как одно из существенных средств в деле противодействия коррупции. Таковой должен носить системный характер, касаться всех без исключения направлений деятельности государственного служащего, а также его имущественного положения, расходов и доходов. Только в этом случае можно говорить об эффективности контроля и его антикоррупционной составляющей в системе государственной службы.

¹ http://rcsu.ucoz.ru/news/bejlin_boris_usynovlenie_v_rossii_statistika_i_perspektivy/2013-01-16-56 (дата обращения 15.06.2013 г.).

² СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16; 2016. – № 1 (часть I). Ст. 77.

³ СЗ РФ. – 2001. – № 17. – Ст. 1643; 2015. – № 10. – Ст. 1393.

⁴ См.: Гончарова А.В. Государственный контроль за соблюдением прав и законных интересов детей, усыновленных иностранными гражданами // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 2. – С. 7-9.

Как показывает практика государственного управления, контроль в условиях реформирования государственной службы должен решать три важные задачи:

– соблюдение предписаний нормативных правовых актов, что позволяет поддерживать стабильность государственного управления в различных отраслях и сферах, вовремя выявлять отклонения от определенных органами государственной власти правил и процедур, а в случае необходимости устранять допущенные ошибки;

– повышение эффективности государственной службы, взаимодействие различных видов государственных служб и противодействие бюрократизации государственного аппарата;

– эффективное использование средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов. Решить эти задачи в полном объеме нельзя без усиления государственного и общественного контроля в системе государственной службы. Но необходимо учитывать, что детально урегулированный контроль в системе государственной службы может привести к бюрократизации управленческих процессов, к сдерживанию экономической инициативы и возможным нарушениям прав и законных интересов личности¹.

Государственный антикоррупционный контроль в законодательном преломлении призван обеспечить ведение борьбы с коррупцией с помощью правовых норм как одного из самых высокоорганизованных механизмов регулирования социальных отношений.

Так, в нашей стране происходит сложный процесс формирования законодательства, направленного на предупреждение и пресечение коррупции в государственном аппарате.

Содержание контроля за деятельностью государственных служащих должно заключаться в контроле государства за функционированием своего аппарата во всех отраслях и сферах управления. Основой контроля как средства борьбы с коррупцией должна явиться деятельность государства, связан-

¹ См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М., 2009. – С. 68.

ная с определением формально-поведенческих рамок аппарата чиновников, установленных нормативными правовыми актами. Государственный служащий осуществляет свою деятельность только в пределах своей компетенции, определяющей его права и обязанности. Если они закреплены нечетко, то грани между «возможностью» и «должной мерой поведения» также обозначены недостаточно четко. Это способствует совершению злоупотреблений со стороны государственного служащего, участию в коррупционной деятельности.

Между правами и обязанностями государственных служащих должны существовать согласованность и сбалансированность.

Помимо этого, в сфере заявленного вида контроля должна решаться еще одна важная проблема – кадровое обеспечение аппарата управления. За последнее десятилетие в лексиконе российских политических и государственных деятелей укрепился термин «своя команда», который обозначает назначение «своих людей» на руководящие посты и должности. Несмотря на то что такие кадровые перемещения прикрываются благовидными предложениями, превалирование данного подхода в решении кадровых проблем крайне опасно, поскольку способствует распространению коррупции в системе государственной службы. Существует обоснованное мнение о том, что есть только два подхода в решении кадровых вопросов: корпоративистский подход и демократический¹. В нашей стране в последнее время широкое распространение получил именно корпоративистский подход, что привело к оттоку профессиональных государственных служащих, не относящихся к той или иной корпоративной группе. Данный подход привел к клановому «расслоению» чиновников, в связи с чем контроль за их деятельностью стал менее эффективным.

Разновидность финансово-экономического контроля государства также представляет собой самостоятельный метод предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы нашей страны. Специфика данного контроля обусловлена самой природой коррупции, точнее, одной из ее целей – стремлением коррупционеров использовать средства государства

¹ См.: Оболонский А.В. Кадры решают не все, но многое // Открытая политика. – 1998. – № 2. – С. 59.

и общества в личных и корпоративных интересах. Совершаемые при этом злоупотребления, как правило, касаются двух сфер общественных отношений: финансово-экономических и отношений, связанных с осуществлением государственной власти.

Помимо упомянутых выше видов контроля в системе государственной службы, необходимо также осуществление криминологического контроля, суть которого заключается в определении четкой концепции и стратегии борьбы с проявлениями коррупции. Эффективно предупреждать и пресекать их с помощью правовых средств возможно лишь с приобретением ими статуса правонарушений, то есть после того, как они попадут в поле регламентации норм права. При таком условии у российских теоретиков и практиков появится возможность рассматривать коррупцию как правовое явление, определить ее место и роль в системе правонарушений¹.

Судебный контроль имеет большое значение в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Но судебные органы не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов коррупции. Однако значение судебного контроля состоит в том, что эта форма контроля является эффективным средством предупреждения коррупции. Но для того, чтобы вовлечь судебные органы в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного органа, способного выявить правонарушение и выступить в суде в качестве обвинителя или истца.

Для того, чтобы контроль был эффективным способом противодействия коррупции в системе государственной службы России, необходимо, чтобы он стал постоянной деятельностью всех органов государственной власти; необходимо сформировать специализированную систему контроля, охватывающую все аспекты государственно-служебной деятельности².

¹ См.: Лаврентьева О.О. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 35-43.

² Лаврентьева О.О. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 35-43.

Государственный финансовый контроль представляет собой один из видов государственного контроля и осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, т.е. в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности использования финансовых ресурсов в деятельности всех государственных и муниципальных органов власти.

Финансовый контроль является сложной, многоаспектной категорией. С одной стороны, это функция государственного управления, по отношению к которому он выступает средством, инструментом реализации политики государства. С другой стороны, сам финансовый контроль можно рассматривать как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации.

Налоговый контроль, являясь одним из видов финансового контроля, пронизывает все сферы общественной жизни, в которых функционируют хозяйствующие субъекты, получающие доходы от своей деятельности.

В Налоговом кодексе Российской Федерации¹ имеется легальное определение налогового контроля, под которым понимается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах (п. 1 ст. 82)².

Представленный перечень видов контрольной деятельности в России, конечно, не является исчерпывающим. Однако, как видим, пронизывает все отрасли государственной жизни. Отдельного внимания требует конкретизация содержания надзорных мероприятий. Однако в рамках данной работы авторское внимание все-таки акцентировано на абстрактных характеристиках консолидированной категории контрольно-надзорной деятельности в аспекте процессуальной формы.

Проведенное исследование позволило сделать вывод, что теоретический аспект раскрываемых правовых явлений контроля и надзора отличается

¹ СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4175.

² Курбатов Т.Ю. О формах и методах налогового контроля // Финансовое право. – 2013. – № 4. – С. 46-48.

наличием следующих подходов к их определению: сепарирующий (предполагает содержательное обособление понятий), комбинированный (предполагает частичное включение одного из рассматриваемых терминов в другой), комплексной (обосновывает появление симбиотической конструкции «контрольно-надзорная деятельность»).

По мнению автора, более абстрактную правовую категорию «контроль» в условиях процессуализации российского законодательства следует дополнить такой ключевой содержательной характеристикой как распространение положительного опыта деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов. Поскольку привлечение к ответственности – это крайняя мера за наступившие негативные последствия, более продуктивным считаем предотвращение совершения правонарушений посредством внесения в отраслевые законодательные и подзаконные акты соответствующих изменений, касающихся процесса распространения, обмена и взаимодействия публичных властных структур по поводу необходимых сведений.

Повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности в России, полагаем, будут способствовать:

- принятие федерального закона, посвященного непосредственно контрольной деятельности. В его рамочных положениях должны быть определены контроль и смежные с ним понятия, принципы их реализации и виды;
- оптимизация системы и структуры контролирующих органов посредством учреждения недостающих и совершенствования уже имеющихся, а также координация деятельности таковых;
- оптимизация деятельности органов прокуратуры в части сосредоточения их усилий именно в направлении осуществления надзорных полномочий;
- дальнейшая последовательная процессуализация функций и полномочий субъектов контрольно-надзорной деятельности в отраслевых законных и подзаконных нормативных правовых актах.

Глава IV. УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Юридическая ответственность как универсальный инструмент процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти

Ограничения в деятельности публичных органов имеют место в любом правовом государстве, первой и основной обязанностью которого является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, и Российская Федерация в этом аспекте не является исключением.

Учитывая значительное многообразие публичных властных субъектов, в данном разделе исследования обратимся к рассмотрению именно универсального инструментария процессуально-ограничительного регулирования отношений в соответствующей сфере, актуального для деятельности различных категорий субъектов публичной власти.

Для уточнения авторской позиции и исключения путаницы в понятийно-категориальном аппарате отметим, что под «инструментарием» мы понимаем совокупность средств, применяемых для достижения или осуществления чего-либо (в данном случае – для эффективного установления пределов деятельности государственно-властных субъектов).

Обратимся к юридической ответственности как к универсальному инструменту процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти.

Для современного этапа становления российского правового государства важное значение представляет содержательное наполнение различных аспектов юридической ответственности. Последняя должна оправдывать общественные ожидания, соответствуя общепризнанным принципам законности, справедливости и неотвратимости¹. В связи с тем, что сохраняются проблемы нарушения прав человека со стороны органов государственной власти и мест-

¹ См.: Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42-49.

ного самоуправления, превышения ими пределов собственной компетенции¹, актуальной остается выработка научно обоснованной концепции юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных субъектов, ее закрепление в законодательстве и реализация в правоприменительной практике. О поиске новых методологических путей в направлении указанной проблемы также свидетельствует то, что в отечественном правоведении теория юридической ответственности является достаточно разработанной², однако это не «снимает» напряжения в прикладной сфере.

Следует уточнить, что на законодательном уровне определения юридической ответственности не существует. До настоящего времени учеными также не предложено общее, однозначное понятие таковой.

Широкое философское понимание интерпретирует ответственность в качестве определенного взаимоотношения между личностью, коллективом и обществом. Характерной чертой данных социальных связей является сознательное и добровольное осуществление субъектами предъявляемых друг другу взаимных требований, стремление в наибольшем объеме исполнить собственные обязательства перед другой стороной. Ответственность конкретного лица – это его способность и возможность сознательно реализовывать установленные требования и выполнять обозначенные перед ним задачи, осуществлять точный выбор при достижении конкретных результатов, предвидеть последствия своих действий, которые сопряжены с их одобрением или осуждением³. Таким образом, в широком смысле, ответственность выступает как позитивное, положительное социальное качество личности.

¹ Например, Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19 февраля 2013 г. // Российская газета. – 2013, 29 марта.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009. – С. 432; Кислухин В.А. Виды юридической ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 12; Кондратьева С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 13; Липинский Д.А., Черных Е.В. Юридическая ответственность – целостное правовое явление // Право и политика. – 2005. – № 3. – С. 10-18; Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение. – Ростов-на-Дону, 2005. – С. 24; Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42-49 и др.

³ См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 453.

Диаметрально противоположную научную трактовку получает в правоведении, а под его влиянием и в определенной общесоциологической литературе, такой вид социальной ответственности, как юридическая ответственность. Данный вид ответственности связывается, прежде всего, с противоправным поведением лица и определяется главным образом обязанностью субъекта права давать отчет компетентным органам за свои неправомерные действия и подвергаться за их совершение мерам государственного принуждения. Положительные же качества личности, проявляющиеся в ее стремлении делать правильный выбор в достижении конкретного позитивного правового результата, при данной трактовке юридической ответственности в понимание не принимаются¹. Таким образом, в науке сложилась ситуация, когда один и тот же термин обозначает два диаметрально противоположные понятия – ответственность в общесоциальном плане рассматривается как позитивное явление², а ответственность в правовой сфере – как явление негативное, отрицательное, опосредованное правонарушением³.

В связи с тем, что правовая наука, разрабатывая теорию юридической ответственности, пополнялась гуманитарными знаниями в последующем позитивную юридическую ответственность стали определять положительным отношением индивида к порученному делу, обществу, государству, чувством самодисциплины, сознательности, долга.

По мнению П.С. Недбайло, у человека возникает ответственность не только при выполнении своих обязанностей, но с началом их реализации⁴. Исходя из этого, делается вывод, что позитивная ответственность является ответственностью за успех в работе.

¹ См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 453.

² Слободчиков Н.А. Юридическая и общесоциальная ответственность в системе мировоззренческих качеств сотрудника органов внутренних дел // Мировоззренческая культура личности сотрудника органов внутренних дел и пути ее формирования: Сборник научных трудов. – Минск, 1992. – С. 68-69.

³ Слободчиков Н.А. О позитивном содержании юридической ответственности // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 28.

⁴ Недбайло П.С. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 52.

Б.Л. Назаров рассматривает позитивную юридическую ответственность как дпящееся состояние, выраженное в отношении субъекта ответственности к своим обязанностям¹. Аналогична позиция у М.С. Строговича: юридическая ответственность лежит на лице, которое в силу закона несет обязанность в установленных хронологических рамках. Она выражена в осознании лицом требований по неуклонному и добросовестному исполнению своих обязанностей².

Н.И. Матузов применительно к рассматриваемому правовому феномену использует конструкцию ответственное поведение, определяя его как поведение, характеризующееся глубоким осознанием необходимости следовать требованиям правовых и моральных норм, уважением к закону, к праву и предполагающее активное влияние на ход событий, вклад в общее дело, в развитие общества³.

Подходя абстрактно к этому вопросу, ученые называют позитивной ответственностью лишь ответственное отношение к делу, которое должно быть у всех граждан и должностных лиц.

Таким образом, констатируем, что и современная наука, а не только социальные дисциплины оперирует термином «позитивная юридическая ответственность».

Вместе с тем следует заметить, что не все ученые «принимают» концептуальные положения о позитивной юридической ответственности. Например, по мнению В.А. Кучинского, сформулировать определение позитивной юридической ответственности едва ли возможно, поскольку ее смысловые характеристики очень различаются, что элиминирует не только сущностное, но и их терминологическое единство. Тем более сложно, если вообще представляется возможным, не только соединить, но и соотнести позитивную ответственность с общепризнанной в юриспруденции и реализуемой

¹ Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. – 1981. – № 10. – С. 37.

² Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. – 1979. – № 5. – С. 75.

³ Матузов Н.И. Социалистическая демократия как единство прав, обязанностей и ответственности личности // Советское государство и право. – 1977. – № 11. – С. 143.

на практике юридической ответственностью, являющейся по своей природе негативной (предполагая осуждение и наказание)¹.

Однако, на наш взгляд, понимание позитивной юридической ответственности должно стать основополагающим применительно к концепции процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов². Это связано с тем, что в трактовке позитивной юридической ответственности в качестве рациональных следует отметить определенные моменты, допускающие и предопределяющие связь объективной и субъективной сторон юридической ответственности. Здесь речь идет о взаимообусловленности предусмотренной в санкциях норм действующего законодательства статутной ответственности и ответственности субъективной, то есть возникающей у конкретного субъекта в результате совершения им правонарушения. В этом отношении весьма интересной представляется позиция, когда в социальной ответственности выделяют два существенных момента: «а) подотчетность, вменение; б) одно из средств реализации должного»³. При таком освещении позитивная (активная) ответственность понимается не столько как «чувство ответственности», сколько как «ответственность наперед», обуславливающая самоконтроль, саморегуляцию, самоограничение, самонаправленность действий личности. Против выделения такой социальной ответственности, имеющей объективное основание, то есть выражаемой в предписаниях социальных норм, предусматривающих неблагоприятные последствия для их нарушителей, трудно что-либо возразить⁴.

¹ Кучинский В.А. О понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 7.

² Макогон Б.В. Компонент юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 6. – С. 74-81; Макогон Б.В. Синтез понятия юридической ответственности в среде процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 11 (78). – С. 61-64.

³ Хабибулин Т.Ф. О понятии административной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград. – 1971. – № 4. – С. 105.

⁴ Кучинский В.А. О понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 9.

В этом плане весьма интересно то, что Г.С. Котляревский и Б.Л. Назаров, наряду с едва ли приемлемой оценкой юридической ответственности как правомерного поведения, органически связанного с чувством долга, характеризуют ее как силу предупреждения правонарушений, как угрозу применения государственного принуждения, претерпевания определенных лишений. Они рассматривают активную (позитивную) ответственность в качестве регулятора общественных отношений, считая ее общей ответственностью в том смысле, что она относится ко всем субъектам права, является обязанностью каждого, кто отвечает определенным юридическим признакам¹.

Солидаризируясь с В.А. Кучинским, считаем, если быть последовательным, то надо признавать такую ответственность в качестве элемента правового статуса субъектов и именовать ее не как активную, или позитивную, а статутную (предусмотрена санкцией нормы права), возникающую у конкретного лица в связи с совершением им правонарушения. Статутная ответственность, зафиксированная нормами объективного права, является юридической формой – универсальным масштабом социального ограничения действий, которые противоречат достигнутому уровню социальной свободы. По поводу субъективной ответственности следует заметить, что она выступает как совершенно определенная юридическая мера, ограничивающая личную свободу конкретного лица (правонарушителя). Другими словами, субъективная ответственность всегда конкретна в своих проявлениях, а статутная разновидность носит общий, абстрактный, регулятивный характер и является ответственностью в потенциале. Возникая в соответствии с законом при условии совершения лицом установленного правонарушения, субъективная ответственность является обязанностью конкретного правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия своего виновного деяния. Разновидность и конкретная мера таких карающих последствий опосредованы преде-

¹ См.: Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права. – М., 1973. – С. 51-52.

лами санкции правовой нормы, определяющей статутную ответственность¹.

Что касается конструкции статутной (объективной) юридической ответственности, то и здесь нельзя не заметить некоторого микса нравственных и юридических установлений. По существу, нравственной обязанности подчинения праву и в данном случае придается юридическое значение.

Теоретические положения о праве содержат достаточно указаний на то, что оно при помощи типичной правовой нормы может определять лишь единичные конкретные обязанности, но не может налагать общую обязанность подчинения праву. Юридическое предписание соблюдать право лишено смысла и содержания. Таковую обязанность на индивида может возлагать только мораль².

Вместе с тем конструкция статутной ответственности не лишена определенных достоинств, поскольку она высвечивает объективное существование закрепленной в санкции правовой нормы возможности субъектов права в случае совершения ими конкретных противоправных поступков претерпевать неблагоприятные юридические последствия. Полагаем, именно такой подход, целесообразен для усиления и оптимизации юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных субъектов.

Отличия между статутной и субъективной ответственностью – это отличия между должным и сущим. В отличие от статутной ответственности, субъективная ответственность, представляющая собой форму реализации объективного права, не может расцениваться регулятором общественных отношений. Однако при ее реализации, субъективная ответственность исполняет функции как частной, так и общей превенции. В связи с этим все противоречия при анализе юридической ответственности порождены существенными методологическими просчетами, которые проявляются, прежде всего, в том,

¹ Кучинский В.А. О понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 11.

² Горбаток Н.А. Юридическая ответственность: нравственные и правовые аспекты // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 22.

что смешиваются, отождествляются различные правовые понятия (ответственность, взыскание, наказание, санкция), не учитываются их взаимосвязь и взаимовлияние, не разграничиваются правовое явление и формы его проявления, реализации, обеспечения. Юридическая ответственность как вид социальной ответственности должна базироваться на исходных положениях и смысле только общесоциального феномена. Невозможно привести пример из жизни, когда бы смысл видового понятия был противоположен данному родовому понятию, чтобы одно и то же понятие в разных сферах жизнедеятельности человека имело противоположный смысл¹. Следовательно, как разновидность социальной ответственности юридическая ответственность – явление тоже позитивное.

Правовое предписание, нашедшее своего адресата и им воспринятое, становится внутренней основой мотивации его ответственного поведения в правовой сфере. Нарушение гражданином закрепленных в нормативных актах обязанностей ведет к наступлению для него неблагоприятных последствий, предусмотренных санкциями.

Одна из причин узкой, негативной трактовки юридической ответственности коренится в упрощенном понимании сути данного феномена, когда во внимание не берется или сливается с иными правовыми явлениями характер возникновения данной ответственности, ее сущность, механизм и способы реализации.

С учетом приведенных аргументов, а также стадийности, которая предполагается в любом процессе, представляется целесообразным обращение к упорядочиванию возложения, возникновения и реализации юридической ответственности.

Заметим, что государство определенным категориям субъектов права адресует юридическую ответственность посредством установления в нормах права статутной ответственности. Последняя с учетом общего и специального правового статуса может быть общей и специальной (например, правовые

¹ Слободчиков Н.А. О позитивном содержании юридической ответственности // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 33.

санкции за невыполнение общегражданских обязанностей, меры специальной дисциплинарной ответственности работников полиции и т.п.). Причем, чем больше у определенных лиц прав и обязанностей, чем важнее выполняемые ими функции, тем серьезнее должна быть возлагаемая на них юридическая ответственность. Таким образом, меры правового воздействия, законодательно предусмотренные за правонарушения, связанные со злоупотреблением предоставленными правами должны быть строже. Отдельный факт возложения статутной ответственности не является ничем неблагоприятным для соответствующих категорий субъектов права.

Статутная юридическая ответственность возложена правовым актом на всех лиц, которые призваны осуществлять характерные для исполняемых ими социальных ролей права и обязанности. Здесь наилучшим выступает состояние, когда отсутствуют основания для ее реализации. Возникновение субъективной юридической ответственности связано с правонарушением как своеобразным юридическим фактом. Обоснование возникновения юридической ответственности конкретного субъекта чем бы то ни было, кроме совершенного им правонарушения, означало бы лишение ответственности объективной основы, допущение произвола.

А вот привлечение к юридической ответственности действительно должно и может осуществляться только посредством правоприменительной деятельности компетентных государственных органов. Дело в том, что возникновение юридической ответственности как обязанности претерпеть предусмотренное правовой нормой наказание отнюдь не означает еще ее реализации.

Привлечению к ответственности должно предшествовать расследование правонарушения, в установленном законом порядке должна быть доказана виновность лица в совершении противоправного деяния.

Реализация юридической ответственности тесно связана с привлечением к ответственности, но обусловлена признанием компетентным государственным органом, должностным лицом вины правонарушителя.

Справедливости ради следует уточнить, что в теории юридической от-

ветственности имеются и иные подходы к ее определению. Но наш взгляд, они являются односторонними, в них сделан акцент лишь на каком-либо единичном признаке. Например, достаточно широко распространена позиция, в соответствии с которой юридическая ответственность является формой государственного принуждения.

Так, С.С. Алексеев определяет ответственность в качестве государственного принуждения, выраженного в праве, выступающего внешним воздействием на поведение, основанного на организованной силе государства, наличии у него «вещественных» орудий власти и направленного на внешне безусловное утверждение государственной воли¹. Аналогичной позиции придерживался Н.А. Стручков².

Суждения иных ученых связывают юридическую ответственность прежде всего с государственным принуждением по поводу исполнения требований права, содержащим осуждение деяний правонарушителя со стороны государства и общества³; исполнением обязанности путем государственного принуждения (к примеру, оплата заемщиком долга в соответствии с вынесенным решением суда)⁴; мерой государственного принуждения, осуществляемой в соответствии и в рамках закона (представляет собой правовую форму государственного принуждения)⁵.

Конечно, рассматривая юридическую ответственность, нельзя не обратить внимание на ее государственно-принудительный характер. Но, подчеркнем, лишь как соответствующую специфическую черту, но не объективное содержание, через которое может быть раскрыто целостное явление. Данная черта опосредована тем, что в случае правонарушения вид и мера принуждения определяются санкциями норм права. В целом процесс реализации ответственности контролируется государством и при необходимости государ-

¹ Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971. – С. 106.

² См.: Стручков Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. – Саратов, 1977. – С. 23.

³ Самошенко И.С., Фарушкин М.Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. – М., 1974. – С. 6.

⁴ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1978. – С. 85, 94.

⁵ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009. – С. 432.

ственный орган, обладающий специальной компетенцией, в принудительном порядке может применить к правонарушителю надлежащую меру наказания. Однако это не означает, что принудительный характер ответственности должен расцениваться в качестве обязательного присутствия в каждом конкретном случае ее осуществления властно-принудительного воздействия на правонарушителя определенного правоприменительного органа¹.

С учетом того, что субъективная юридическая ответственность с момента своего возникновения, связанного с совершением правонарушения, и до ее реализации в определенной законом форме наказания, проходит несколько стадий, в рамках которых при всех обстоятельствах речь идет о необходимости претерпевания правонарушителем неблагоприятных для него, карающих последствий правонарушения, наиболее правильным, очевидно, было бы говорить о ней как об особом рода юридической обязанности. Такая идея в довольно четкой форме была высказана еще в 1968 г. М.Д. Шаргородским. По его мнению, юридическая ответственность – это правовая обязанность правонарушителя претерпевать меры государственного принуждения порицающего свойства за виновно совершенное им противоправное деяние и представляющие собой лишения личного или имущественного характера². Первоначально такое понимание юридической ответственности не получило признания в советской юриспруденции. Но в конце 70-х гг. его теоретическая и практическая значимость была отмечена и поддержана³.

Интерпретация юридической ответственности отождествляемой с обязанностью правонарушителя претерпевать предусмотренные действующим законодательством неблагоприятные последствия совершенного противоправного и виновного деяния органически сочетает в себе основные стороны, признаки этого правового явления, которые ранее абсолютизировались и рассматривались в качестве самой юридической ответственности. Данный подход учитывает как статутный, так и субъективный аспекты юридической от-

¹ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – С. 81.

² Шаргородский М. Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. 1968. – № 1. – С. 46-47.

³ Кучинский В.А. Личность, свобода, право. – М., 1978. – С. 165-173.

ветственности, определяет ее основания и их последствия, а также предусматривает последовательность осуществления ответственности (ее общее состояние в качестве статутных обязанностей, возникновение у конкретного лица субъективной обязанности отвечать и, наконец, фактическое претерпевание определенных лишений).

Некоторые правоведы выступают против трактовки юридической ответственности как обязанности отвечать за совершенное правонарушение, поскольку эта обязанность допускает существование ответственности и тогда, когда правонарушитель еще не установлен, когда он избегает наказания и не претерпевает никаких лишений за совершенное правонарушение. По их мнению, такая трактовка противоречит принципу неотвратимости ответственности, обеспечению исполнения юридической обязанности, охране прав и законных интересов субъектов права.

Для ряда ученых также характерно понимание юридической ответственности в качестве применения санкций норм права, предусмотренных мер ответственности¹; санкции за правонарушение, как следствие, предусмотренное правовой нормой на случай ее несоблюдения². Толкование юридической ответственности посредством санкции обладает своим изъяном, так как само понятие «санкция» не имеет четкого определения в правовой науке. По этой причине дефинирование юридической ответственности через санкции придает ей абстрактные очертания. Помимо прочего, термин «санкция» в качестве атрибута нормы права не совпадает с понятием «санкция» в аспекте объема неблагоприятных последствий³.

Следует отметить и предпринятые в специальной правовой литературе попытки определения юридической ответственности как правоотношения. К примеру, М.Ю. Тихомиров отождествлял юридическую ответственность с государственным принуждением к исполнению требований права, правоот-

¹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993. – С. 24.

² Иоффе О.С. Обязательственное право. – М., 1975. – С. 95.

³ Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42-49.

ношением, в котором каждая из сторон обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной, государством и обществом¹. Данное определение фактически объединило два подхода в понимании юридической ответственности – как принуждения и как правоотношения.

Вариацией толкования юридической ответственности посредством правоотношения выступает позиция Б.Т. Базылева: правовое отношение охранительного типа, которое возникает на основании правонарушения. Специфику правоотношения ответственности составляет то, что в границах такого правоотношения реализуется наказание². Указанное мнение было подвергнуто критике в юридической литературе. Так, С.С. Алексеевым уточнено, что рамками охранительного правоотношения характеризуется не только наказание (мера ответственности), но также и специфичные меры защиты. Таким образом, охранительные правоотношения – категория более емкая и широкая, нежели юридическая ответственность³.

Полагаем, что приведенные суждения не отличаются однозначно объективным подходом к определению юридической ответственности с позиции правоотношения. Вместе с тем, при возможном современном конструировании определения заявленного понятия, считаем, что наиболее целесообразным является именно подход правоотношений: право всегда опосредует отношения между субъектами, но требуются характеристики, которые бы выделили правоотношения по поводу юридической ответственности из общего объема всех правоотношений.

Помимо прочего, юридической ответственности имманентны два вида правоотношений – материальные и процессуальные, в свою очередь подразделяющиеся на иные разновидности возникающих и развивающихся правоотношений.

Таким образом, отметим, что, дабы не «оказаться «заложником» односто-

¹ Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – С. 503.

² Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). – Красноярск, 1985. – С. 70, 87.

³ Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995. – С. 190.

ронного (монистического) взгляда на проблему»¹, юридическая ответственность как обязательный признак процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов должна пониматься, исходя из широкого, имеющего общесоциальную природу подхода позитивного характера. В ней следует обособлять ее статутную и субъективную разновидности².

С учетом представленных суждений, а также в связи с необходимостью решения методологической проблемы поиска нового направления в оптимизации процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов, автором предложено следующее понимание юридической ответственности. Это обусловленные нормами материального и процессуального права отношения между личностью, обществом и государством, в рамках которых сознательно актуализируются взаимно предъявляемые требования на основе санкции правовой нормы, предполагающей неблагоприятные юридические последствия для социальных и публичных субъектов, допустивших правонарушение.

§ 2. Административно-регламентные способы процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти

Как уже отмечалось, деятельность публичных властных субъектов в России по-прежнему сопряжена с нарушениями. Публичные властные субъекты, первостепенными задачами которых, в том числе, являются защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка и общественной безопасности, зачастую нарушают правовые нормы, регламентирующие их деятельность, что, в свою очередь, приводит к негативным последствиям для граждан. Уточним, что данная часть исследования будет осуществлена, в том числе, с учетом обращения к опыту деятельности органов внутренних дел в связи с тем, что последние являют собой наглядный

¹ Трофимов В.В. Комплексное начало в методологии исследования юридической ответственности органов публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 1. – С. 146.

² Макогон Б.В. Компонент юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 6. – С. 74-81.

пример¹. Ранее по тексту работы нами уже приводилась статистика о нарушении прав личности со стороны публичных властных структур, в том числе, и правоохранительных органов.

Полагаем, что такие негативные проявления во многих случаях связаны с несовершенством процессуальных норм, в частности норм административных регламентов, которые подробно регулируют деятельность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, их права и обязанности, запреты и ограничения, а также санкции за нарушение последних².

Подчеркнем, что процессы разработки административных регламентов федеральными органами исполнительной власти – весьма серьезная работа, которой должно предшествовать определение перечня исполняемых ими государственных функций и предоставляемых юридическим и физическим лицам государственных услуг. При этом необходимо учитывать, что государственные функции на основании федеральных законов, распоряжений и указаний Президента или Правительства России периодически пересматриваются.

Естественно, любой регламент должен базироваться на строгом соответствии, в том числе и процессуальным нормам законодательства.

О важности административных регламентов в деятельности органов государственной власти в целом еще в 2008 г. говорил нынешний Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев: «Все административные процедуры должны быть закреплены в регламентах работы органов государственной власти и стать максимально удобными для людей... И сделать это надо не ради того, чтобы наплодить очередные бюрократические бумажки, а

¹ См.: Макогон Б.В. Системное единство правовых ограничений в процессе функционирования органов внутренних дел России как публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 3. – С. 16-20.

² Макогон Б.В. Административно-регламентные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // Философия права. – 2015. – № 2 (69). – С. 79-83; Самсонов В.Н., Макогон Б.В. Регламентная конкретизация правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 10 (77). – С. 78-82.

для того, чтобы граждане знали обязанности конкретного чиновника, имели реальную возможность обжаловать незаконные действия или бездействие»¹.

С точки зрения статистики, отметим, что к концу 2012 г. было утверждено 547 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. В субъектах РФ, включая муниципальное управление, было утверждено более 1 000 административных регламентов².

К концу 2013 г. принято порядка 700 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, а также множество административных регламентов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг), которое не поддается более или менее точным оценкам в силу того, что далеко не все такие регламенты опубликованы в открытых источниках³.

Развитие административного регламентирования было связано с формализацией его определения. Так, впервые административный регламент органа исполнительной власти как правовая категория был закреплен в ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом данная категория рассматривалась в контексте должностных регламентов государственных гражданских служащих, без каких бы то ни было дополнительных пояснений. Было установлено, что профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. То

¹ Точки над «и». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырехлетия: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции // Российская газета. – 2008, 16 февраля.

² Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 758-766.

³ Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42-46.

есть презюмировалось наличие некоего документа – административного регламента, который включают в себя, в том числе, и должностной регламент.

В настоящее время в соответствии с Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций¹, утвержденными Правительством Российской Федерации, регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора).

Регламентом также устанавливается порядок взаимодействия структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда, их должностных лиц, взаимодействия федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (п. 1).

Следует иметь в виду, что ряд государственных органов не только исполняет государственную функцию, но и предоставляет государственные услуги, в связи с чем необходимо обратиться к дефиниции регламента, данной в Правилах разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг. Так, регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по

¹ СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169; 2018. – № 46. – Ст. 7050.

атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (п. 1).

Уточним, что законодателем в представленном законе закреплено следующее определение административного регламента: это нормативный правовой акт, который устанавливает порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Таким образом, данная дефиниция охватывает только порядок предоставления государственных или муниципальных услуг.

Полагаем, что такие определения не являются содержательно полными и соответствующими действительности, они не учитывают таких аспектов, как права и обязанности должностных лиц органов исполнительной власти по выполнению государственных функций, запреты и ограничения в их деятельности, ответственность в случае несоблюдения регламента и т.д. Поэтому целесообразно обратиться к доктринальному толкованию административных регламентов для уяснения их сущности и назначения.

Так, например, по мнению Н.А. Игнатюка, административным регламентом является подзаконный нормативный правовой акт, в котором детализируются и конкретизируются положения об административных процедурах (действиях), совершаемые в федеральных органах исполнительной власти¹.

Более развернутое определение дает И.Г. Булгакова, трактуя административный регламент как нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, а также порядок взаимодействия между структурными подразделени-

¹ Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 29-34.

ями федерального органа исполнительной власти, его должностными лицами, с заявителями¹. Такое определение в первой части совпадает с легальным определением, а дополнение его второй частью не в достаточной степени отражает назначение административных регламентов для деятельности государственных органов.

К вопросу дефинирования административного регламента обращались многие ученые², однако единство в их подходах и определениях наблюдается лишь фрагментарно. Представляется целесообразным сформулировать авторское определение административного регламента. Так, под административным регламентом следует понимать принимаемый в установленном порядке органом исполнительной власти в целях оптимизации его функционала нормативный правовой акт, определяющий сроки, порядок, последовательность действий и принятия решений, процессуальные права, обязанности, запреты, ограничения и ответственность представителей конкретного властного органа, а также порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и иные процедурные вопросы.

В соответствии с заявленной тематикой исследования, оно ориентировано на выявление процессуальных ограничений в деятельности публичных властных субъектов, закрепленных в их регламентах. Необходимость самоограничения государства, которое осуществляется посредством правового ограничения деятельности представляющих его органов и должностных лиц, возникла с появлением самого государства, а формы такого ограничения прошли эволюцию от создания противовеса в виде божественной власти, систем разделения властей, «сдержек и противовесов», закрепления принципа верхо-

¹ Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 75-80.

² См., например: Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. Монография. – М., 2010. – С. 42-43; Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. – С. 127; Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М., 2006. – С. 49.

венства права до ограничения государственной власти правами человека.

Эти постулаты уже давно приняты современными правовыми демократическими государствами и являются незыблемыми. Однако в условиях развития общества и государства, усложнения регулируемых правом отношений, их оказывается недостаточно для достижения всеобщего блага, повсеместной реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Поэтому своевременность и актуальность приобретает исследование процессуальных ограничений в деятельности публичных властных структур как одной из форм ограничения государственной власти¹.

Напомним, что несмотря на многообразие справочной литературы, наблюдается единый подход к определению «ограничения»: это установление пределов (границ)².

Относительно определения понятия «правовое ограничение» в юридической литературе можно говорить о многообразии трактовок, что, в первую очередь, связано с отсутствием законодательного определения этого понятия. Такой пробел также вызывает путаницу и смешение таких понятий как «ограничение», «запрет» и «обязанность», когда законодатель, не давая дефиницию ни одному, использует их таким образом, что складывается впечатление об их идентичности³.

Для уяснения разницы этих понятий необходимо понять их природу. Так, обязанность, как мера должного поведения, возникает из материального права, поэтому применительно к деятельности публичных властных структур обязанности не будут являться составной частью процессуальных ограничений. Природа запретов не всегда носит процессуальный характер, поэтому полностью отождествлять их с ограничениями нельзя. Безусловно, имеют место быть точки зрения, согласно которым и запреты, и обязанности, и даже ответственность являются правовыми ограничениями в силу того, что огра-

¹ Макогон Б.В. Административно-регламентные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // *Философия права*. – 2015. – № 2 (69). – С. 79-83.

² См., например, Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., Т. 2. 1989. – С. 659; Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1988. – С. 357.

³ *Российская газета*. – 2004, 31 июля; 2018, 13 декабря.

ничество субъективного права можно достичь лишь установив дополнительные запреты и обременения.

Однако, полагаем, что применительно к процессуальной деятельности публичных властных субъектов об ограничениях можно говорить, как о самостоятельном феномене, который устанавливает пределы, в которых они должны действовать, пределы, за которыми их деятельности попросту не будет существовать, то есть правовые ограничения – это правовое поле, на котором субъект «играет». А запреты можно нарушать, обязанности не исполнять, но это приведет к новым общественным отношениям: ответственности, нарушение прав третьих лиц и другие. Именно с этой позиции мы будем исследовать административные регламенты отдельных разновидностей публичных властных субъектов на предмет выявления в них процессуальных ограничений¹.

Далее также с учетом выделенных видов – темпоральных, содержательно-деятельностных и смешанных, проанализируем административные регламенты иных публичных властных структур в различных отраслях деятельности.

Итак, назовем приказ Минфина России от 30 марта 2015 г. № 50н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах»².

К группе темпоральных норм отнесен п. 24 («Срок проведения каждой из проверок (плановой и внеплановой) не может превышать двадцать рабочих дней») и др.

Содержательно-деятельностные нормы содержатся в п. 44 («По результатам плановой или внеплановой проверки должностными лицами, уполномоченными на проведение проверки, составляется акт проверки»), пп. 48-51 и др.

Смешанные нормы обнаруживают себя в пп. 32, 38, 52 и др.

¹ Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 17-23.

² www.pravo.gov.ru (дата обращения 23.09.2016 г.).

Отметим, что налоговые органы отличаются активной деятельностью по принятию административных регламентов¹.

Адресатом административного регулирования выступает и Министерство финансов Российской Федерации. В Приказе Минфина России от 24 февраля 2012 г. № 30н «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством финансов Российской Федерации государственной услуги по предоставлению сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов»² нами также обнаружены три ранее заявленных группы процессуальных норм:

– темпоральные (п. 32 «Максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги не должен превышать 15 минут», п. 34, 84 и др.);

– содержательно-деятельностные (п. 17 «Результатом предоставления государственной услуги является направление заявителю запрошенной им информации в виде выписки, содержащей сведения из Реестра, либо направление заявителю уведомления о непредоставлении государственной услуги», 21-24, 47 и др.);

– смешанные (п. 103 и др.).

По аналогичной схеме обратим внимание на нормы, адресованные Федеральной службы по надзору в приказе Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 199 «Об утверждении Административного регламента Федераль-

¹ См.: приказы Минфина России от 1 января 2015 г. № 5н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по предоставлению сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.05.2015 г.; от 12 января 2015 г. № 1н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по лицензированию деятельности по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.04.2015 г.; от 14 января 2015 г. № 3н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по лицензированию деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (ред. от 06.09.2016 г.) // www.pravo.gov.ru (дата обращения 23.09.2016 г.) и др.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012, 5 ноября; [pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.03.2018 г.).

ной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организаций, осуществляющих деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»¹:

- (пп. 15, 27 и др.);
- (пп. 20-22, 25, 39 и др.);
- (пп. 28, 46 и др.).

Как видим, в административных регламентах может быть разное соотношение установленных нами видов норм.

По аналогичной схеме обратим внимание на административные регламенты, действующие в рамках органов внутренних дел.

Так, в проанализированном административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения) (утвержден Приказом Министерства внутренних дел России от 2 мая 2012 г. № 398²) в качестве процессуального ограничения можно привести следующее положение: «выдача, переоформление разрешения либо принятие решения об отказе в выдаче (переоформлении) разрешения осуществляются в срок не более 14 дней со дня регистрации заявления» (п. 7). Это ограничение можно отнести к деятельностному (в отличие от статусного), а также к темпоральному, то есть ограничение деятельности конкретным сроком.

В качестве еще одного примера процессуального ограничения из данного регламента можно назвать такое положение: «при положительном решении в течение двух дней со дня его принятия заявителю вручается лично,

¹ Российская газета. – 2013, 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.06.2015 г.

² Российская газета. – 2012, 12 сентября; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015 г.

направляется по почте либо через Единый портал уведомление об оплате единовременного сбора» (п. 15). Примечательно, что в одной норме содержится сразу два вида процессуальных ограничений: ранее названный темпоральный (два дня) и содержательно-деятельностный (когда действия сотрудника ограничиваются только тремя возможными вариантами: вручение уведомления лично, отправка по почте, отправка через Единый портал).

Для иллюстрации только содержательно-деятельностного процессуального ограничения в одной норме можно обратиться к п. 25.1 анализируемого административного регламента, который, устанавливая процедуру приема заявления о предоставлении государственной услуги, исчерпывающим образом перечисляет круг действий, которые осуществляет сотрудник после получения заявления. Так, сотрудник проверяет правильность составления заявления, наличие у заявителя предусмотренных регламентом документов, сверяет сведения, касающиеся характеристик оружия со сведениями в документах и производит визуальный осмотр оружия для выявления отсутствия предусмотренных законодательством ограничений. Если сотрудник при приеме заявления выйдет за рамки перечисленных действий, то это уже будет не процессуальная деятельность, а некая инициативная, которая никакого отношения и значения не будет иметь для предоставления государственной услуги.

Отметим, что в рассмотренном административном регламенте присутствует большое количество процессуальных ограничений разных видов, а запреты и обязанности встречаются крайне редко, это лишь подтверждает позицию автора о процессуальной природе ограничений и о материальной природе запретов и обязанностей¹.

Для более полного анализа обратимся к другому административному регламенту Министерства внутренних дел, который видится демонстративным и действовал до 2 июня 2019 г.: «Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государ-

¹ Макогон Б.В. Административно-регламентные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // Философия права. – 2015. – № 2 (69). – С. 79-83.

ственной услуги по приему квалификационного экзамена у граждан Российской Федерации, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников», утвержденный Приказом Министерства внутренних дел России от 28 мая 2012 г. № 543¹.

Придерживаясь деления процессуальных ограничений на темпоральные, содержательно-деятельностные и смешанные, выделим соответствующие и в данном административном регламенте.

Темпоральные процессуальные ограничения можно обнаружить в п. 7 рассматриваемого административного регламента: «прием квалификационного экзамена и выдача свидетельства осуществляются в срок не более 30 дней со дня регистрации заявления» и в п. 57: «свидетельство о присвоении квалификации частного охранника выдается в течение 3 рабочих дней». Как и в предыдущем примере темпорального ограничения, оно ограничивает процессуальную деятельность сотрудника органов внутренних дел определенным сроком.

Содержательно-деятельностное процессуальное ограничение сформулировано, например, в п. 25, который указывает на конкретные действия сотрудника Министерства внутренних дел России или его территориального подразделения по предоставлению государственной услуги. Так, сотрудник принимает и регистрирует заявление (п. 25.1), проверяет полноту и достоверность сведений заявления и других приложенных документов (п. 25.3), составляет и отправляет межведомственный запрос (п. 25.3), назначает дату, место и время для сдачи квалификационного экзамена и сообщает об этом заявителю (п. 25.4), принимает экзамен (п. 25.5), принимает решение по результатам экзамена о присвоении квалификации гражданину и выдаче свидетельства (п. 25.6) и выдает свидетельство (п. 25.7). При этом в административном регламенте каждое из перечисленных действий названо административной процедурой. Таким образом, процессуальные действия сотрудников ограничены рядом административных процедур, никакие иные действия за

¹ Российская газета. – 2012, 10 августа; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015 г.

пределом перечня не будут квалифицироваться как административные процедуры и не повлекут правовых последствий.

Следующим видом процессуального ограничения является смешанный, который прослеживается в п. 50 административного регламента, устанавливающим, что в течение пяти дней со дня поступления экзаменационных листов в комиссию, она принимает решение либо о присвоении гражданину соответствующей квалификации частного охранника и выдаче свидетельства об этом, либо о направлении гражданина на повторную проверку, либо о подтверждении квалификации руководителя частной охранной организации. Таким способом на процессуальную деятельность сотрудника органов внутренних дел налагается двойное ограничение.

Отметим, что проанализированные административные регламенты относились к регламентам предоставления государственных услуг, но это не означает, что процессуальные ограничения наличествуют лишь в таковых. Например, если обратиться к Регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Приказом Министерства внутренних дел России от 17 октября 2013 г. № 850¹, то в нем можно обнаружить ряд процессуальных ограничений.

Темпоральное ограничение содержится в п. 92: «поступившие в структурные подразделения МВД России поручения и иные документы рассматриваются их начальниками в следующем порядке: поручения и документы, поступившие после 18 часов текущего рабочего дня, – до 10 часов следующего рабочего дня».

Содержательно-деятельностное ограничение отражено в положении п. 96: «в случае, если поручение не входит в компетенцию МВД России, начальники структурных подразделений МВД России по согласованию с заместителем Министра представляют Министру проект соответствующего доклада в Правительство Российской Федерации с предложением о назначении другого испол-

¹ Российская газета. – 2013, 21 ноября; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 04.10.2017 г.).

нителя поручения», то есть устанавливается процессуальное ограничение в деятельности начальников структурных подразделений МВД России (при возникновении описанной ситуации) совершением лишь одного действия.

Смешанное процессуальное ограничение наличествует в положении п. 103, которое устанавливает двухдневный срок для представления Министру объяснений в случае, если поручение не было исполнено в установленный срок, то есть головной исполнитель поручения совершает лишь одно процессуальное действие в случае неисполнения поручения и в определенный срок.

Примечательно, что процессуальных ограничений в данном регламенте небольшое количество, формулируемые положения регламента содержат в себе не только ограничение, обязанность или запрет, но зачастую смешивают все в одну норму, поэтому вычленив процессуальное ограничение из такого регламента представляется более сложным¹.

В целом, солидаризируемся с мнением, что регламенты МВД России способствуют: повышению качества деятельности ОВД (полиции); дальнейшему совершенствованию выполнения должностных полномочий сотрудниками территориальных органов МВД России; повышению доверия населения к правоохранительным органам вообще и сотрудникам полиции; развитию нормотворческой деятельности в системе МВД России и др.

Эти факторы в дальнейшем будут способствовать правильному разрешению вопросов осуществления государственных функций и предоставления госуслуг (ООП и собственности, регистрации транспортных средств, рассмотрения обращений граждан и т.д.) всеми субъектами-участниками административно-юрисдикционной деятельности ОВД РФ в условиях дальнейшего развития правового государства².

Содержание проанализированных регламентов в России позволяет утверждать, что не все регламенты одинаковы как по изложению, так и по

¹ Макогон Б.В. Административно-регламентные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // *Философия права*. – 2015. – № 2 (69). – С. 79-83.

² Васильев Ф.П. Совершенствование регламентирования деятельности органов внутренних дел (полиции) // *Административное право и процесс*. – 2012. – № 9. – С. 50-54.

поставленным в них задачам. Они направлены на обеспечение реализации основных федеральных законов, распоряжений и указов Президента и распоряжений и постановлений Правительства России.

В порядке выявления проблемного вопроса в заявленной сфере, на наш взгляд, следует обозначить то, что в России не формализован вопрос случаев административного регламентирования. Ведь, с одной стороны, регламентация позволяет добиться высокого уровня координации деятельности при достижении поставленного результата. Не случайно вопросам регламентации посвящены исследования, связанные прежде всего с регламентом трудовых прав и обязанностей, установлением меры управленческого труда, менеджментом производственных процессов¹.

С другой же – сама регламентация нуждается в регламентации для того, чтобы массив регламентирующих документов не мешал выполнению основной задачи².

Постановлением Правительства от 16 мая 2011 г. № 373 определено, что регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, предоставляющими государственные услуги, на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку предоставления государственных услуг (ч. 1 п. 2). Из этого установления следуют критерии как для сроков и последовательности выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, так и для иных требований к порядку предоставления государственных услуг. В этом случае отсутствие исчерпывающего перечня критериев принятия административных ре-

¹ См.: Оптнер С. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. – М., 1969; Родина Л.А. Регламентация труда как новый подход к формированию информационного управленческого пространства: Дис. ... канд. эконом. наук. – Омск, 1998; Савельева Е.А. Регламентация и нормирование труда. – М., 2012 и др.

² См.: Нестеров А.В. Регламентация. – М., 2009. – С. 8.

гламентов может стать основанием для злоупотребления и принятия тех из них, которые будут негативно влиять на реализацию прав личности и создавать дополнительные препятствия для этого. В этой связи, считаем целесообразным на уровне названного акта Правительства Российской Федерации предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для принятия административных регламентов.

Подчеркнем, что в рамках данной части исследования мы рассмотрели регламенты, связанные с реализацией государственных функций, а также оказанием государственных и муниципальных услуг. Однако очередной проблемой остается нормативный пробел в отношении статуса административного регламента исполнения контрольно-надзорных функций¹.

Императив разработки подобного рода регламентов закреплен лишь в некоторых отраслевых федеральных законах. Большинство же федеральных нормативных правовых актов формулируют разработку административных регламентов в качестве права или полномочия органа власти: ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса РФ², ч. 8 ст. 26 Водного кодекса РФ³, ч. 4 ст. 33 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ и т.д.

На уровне федерального законодательства также не отражены требования к содержанию и структуре административного регламента исполнения контрольно-надзорных функций. Общие требования к административным регламентам исполнения федеральными органами исполнительной власти контрольно-надзорных функций установлены в ранее упоминаемых нами Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373.

¹ См.: Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42-46.

² Российская газета. – 2006, 8 декабря; 2016, 6 июля.

³ Российская газета. – 2006, 8 июня; 2016, 2 ноября.

⁴ Российская газета. – 2009, 28 июля; 2018, 8 августа.

Соответственно, в отличие от административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг, принятие административных регламентов в отношении большинства контрольно-надзорных функций носит факультативный характер. Хотя нельзя сказать, что такие отсутствуют¹.

В связи с тем, что в настоящее время контрольно-надзорная деятельность занимает ключевое место в деятельности государства (об этом также свидетельствуют многочисленные законодательные акты, перечисленные нами в параграфе 4 Главы 3 диссертационного исследования), полагаем важна разработка требований к принятию административных регламентов именно для публичных властных структур, реализующих контрольно-надзорную функцию. Считаем, обособление таких правил возможно в рамках Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В целом, разделяя точку зрения С.С. Зенина, полагаем, что административные регламенты в механизме нормативного правового регулирования должны отчетливо закреплять процедурные вопросы реализации управленческих функций, возложенных на них, и оказания государственных и муници-

¹ См., например: приказы Минфина России от 21 сентября 2011 г. № 115н «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» (ред. от 25.04.2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012, 28 мая; <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 15.05.2018 г.); Минфина России от 11 января 2013 г. № 3н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» (ред. от 27.10.2015 г.) // Российская газета. – 2013, 10 июля; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015, 28 декабря; ФАС России от 25 февраля 2016 г. № 187/16 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за экономической концентрацией в области использования водных объектов» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.03.2016 г.); Роструда от 15 февраля 2016 г. № 36 «Об утверждении Регламента проведения Федеральной службой по труду и занятости ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 22.03.2016 г.).

пальных услуг. Это позволит не только снизить административный произвол чиновников, но и более четко отчертить статус граждан и организаций¹.

В итоге вопросы регламентирования деятельности публичных властных субъектов на сегодня (и для других субъектов) остаются весьма актуальными и требуют их разрешения с учетом времени. Целью должны быть: конкретизация полномочий публичных властных структур и их должностных лиц по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам; придание гласности (прозрачности) правоприменительной деятельности и обеспечение граждан полной информацией о полномочиях указанных субъектов т.д.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в условиях современных тенденций к процессуализации законодательства, законодатель тем не менее осуществляет это не последовательно. Как уже говорилось, законодатель не дает определения таким понятиям как «ограничение», «запрет», «обязанность», а просто называет ими однородные явления. Полагаем, что для достижения целей процессуализации это неприемлемо, поэтому необходимо разграничить эти понятия на законодательном уровне.

Предлагаем воспринимать процессуальные ограничения как устанавливаемые нормативными правовыми актами такие пределы деятельности публично-властного субъекта, за которыми процессуальная деятельность фактически и юридически отсутствует. Также предлагаем ввести в научный оборот классификацию процессуальных ограничений, в соответствии с которой они подразделяются на темпоральные, содержательно-деятельностные и смешанные.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы и обобщения²:

– в административных регламентах запреты и обязанности встречаются намного реже, чем процессуальные ограничения;

¹ Зенин С.С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3. – С. 66-73.

² Макогон Б.В. Административно-регламентные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // Философия права. – 2015. – № 2 (69). – С. 79-83.

– в административных регламентах предоставления государственных услуг ограничений больше, чем в административных регламентах выполнения государственных функций;

– административные регламенты предоставления государственных услуг содержат преимущественно содержательно-деятельностные процессуальные ограничения, в то время как административные регламенты выполнения государственных функций – темпоральные.

§ 3. Аттестация как способ процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти

При распределении государственных должностей в зависимости от профессиональной компетенции особое место занимает аттестация¹. Это процедура, в результате которой находит подтверждение соответствие или несоответствие квалификации работника занимаемой должности или выполняемой работе.

Аттестация может быть предусмотрена законодательными актами и быть обязательной. Такая аттестация обычно проводится в бюджетных учреждениях в отношении государственных и муниципальных служащих. Обязательная аттестация вводится по мотивам заботы государства и органов местного самоуправления о качестве работы, влияющем на эффективность функций публичной власти.

Аттестацию можно определить как регламентированную (упорядоченную) процедуру контроля за соответствием уровня знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника требованиям, предъявляемым для занятия какой-либо должности или выполнения поручаемой работы². Однако, это лишь одна из теоретических разработок относительно понимания аттестации. А в ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» раскрыта лишь цель аттестации, состоя-

¹ См.: Пресняков М.В. Конституционная концепция справедливости // Известия вузов. Правоведение. – 2011. – № 6. – С. 102-130.

² Киселев А. Главное правило аттестации // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 45. – С. 6.

щая в определении соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы.

В связи с отсутствием понятия аттестация в законодательстве, в юридической науке обращаются к определению ее признаков¹:

– неукоснительный характер процедуры для любого государственного служащего. Ее несоблюдение в установленные сроки считается дисциплинарным проступком и предполагает наложение соответствующего дисциплинарного взыскания;

– осуществляется в государственном учреждении либо специализированной организации;

– является государственной процедурой и проводится в том государственном органе, с которым у государственного служащего заключен служебный контракт, или в другой, как правило, специализированной для этого организации;

– объектом проверки являются теоретические, практические знания и навыки служащего по занимаемой должности, а также его личностные качества, имеющие значение для прохождения государственной службы;

– периодичность реализации, типично 1 раз в 3 года (очередная), а внеочередная – в иные периоды, но реже установленных для очередной аттестации;

– осуществляется специально уполномоченными субъектами – создаваемыми для этого аттестационными комиссиями;

– многообразие форм проведения;

– результатом аттестации, выраженный в продолжении, изменении или прекращении служебного контракта.

Современным законодательством аттестация четко отграничивается от квалификационного экзамена (ст.ст. 48 и 49 Федерального закона № 79-ФЗ).

В заявленном нами исследовании мы предлагаем расценивать аттестацию в качестве способа процессуально-ограничительного регулирования деятельно-

¹ См.: Поплавская Е.П. Понятие аттестации государственных гражданских служащих // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2008. – № 1. – С. 249-256.

сти субъектов публичной власти. Данный тезис аргументируем тем, что процедура аттестации определена как на законодательном, так и на подзаконном уровне, где зафиксировано детальное регулирование деятельности и действий всех ее субъектов-участников, а также хронологии и сроков реализации¹.

Несмотря на то, что аттестация является обязательной для всех категорий государственных служащих, действующие нормативные правовые акты предусмотрели определенные исключения из данного правила. К примеру, в соответствии с ч. 3 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не подлежат аттестации гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт. Перечисленные выше категории государственных гражданских служащих, относящиеся к управленческому аппарату, исключены из процедуры профессиональной оценки их соответствия занимаемой должности.

Кроме того, Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 расширен перечень гражданских служащих, не подлежащих аттестации: а) проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее 1 года; б) достигшие возраста 60 лет; в) беременные женщины; г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет (аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через 1 год после выхода из отпуска); д) в течение 1 года со дня сдачи квалификационного экзамена (п. 3)².

Отметим, что временные рамки положений об аттестации в аспекте ведомственного нормотворчества четко и практически без изменений дублируют пункты, закрепленные в Положении о проведении аттестации³.

¹ См.: Макогон Б.В. Аттестация как способ процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти // Пробелы в российском законодательстве. – 2019. – № 2. – С. 29-31.

² Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» (ред. от 28.08.2015 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437; 2015. – № 35. – Ст. 4970.

³ См.: Приказ МЧС РФ от 28 марта 2007 г. № 168 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и руководителями территориальных органов, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы, Министерства

Состав членов аттестационных комиссий закрепляется в нормативных актах уполномоченных на то органов и учреждений¹. Как правило, состав участников комиссии определяется из числа руководителей и наиболее высококвалифицированных специалистов государственного учреждения, в том числе представителей профсоюзной организации. Кроме того, в ряде случаев состав аттестационной комиссии формируется с учетом необходимости исключения возможности конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения. С учетом специфики осуществляемой деятельности также могут включаться представители научных, образовательных и других организаций, приглашаемые в качестве независимых экспертов. В ряде случаев число данных лиц должно составлять не менее одной четверти от общего количества членов аттестационной комиссии, обладающих равными правами при принятии решений².

В связи с тем, что мы рассматриваем процессуальные ограничения в отношении публичных властных субъектов, важно отметить Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», в который были внесе-

Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007, 28 мая.

¹ См.: приказы МВД России от 17 апреля 2008 г. № 245 «Об утверждении Регламента работы аттестационной комиссии Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам федеральной государственной гражданской службы» (ред. от 28.07.2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008, 5 мая; Российская газета. – 2014, 12 сентября; Минспорта России от 13 сентября 2012 г. № 211 «Об утверждении Порядка работы аттестационной комиссии Министерства спорта Российской Федерации (ред. от 30.05.2014 г.) // Российская газета. – 2012, 10 декабря; 2014, 15 августа; Минфина РФ от 27 мая 2010 г. № 51н «Об утверждении Порядка создания единой аттестационной комиссии» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010, 18 октября; Ростехнадзор от 26 марта 2012 г. № 185 «Об утверждении Порядка работы аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» (ред. от 22.08.2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012, 27 августа; Российская газета. – 2014, 17 октября; Минсельхоза России от 24 марта 2016 г. № 109 «Об образовании комиссий по проведению конкурса на замещение должности руководителя федерального государственного унитарного предприятия, подведомственного Минсельхозу России, и аттестации руководителя федерального государственного унитарного предприятия, подведомственного Минсельхозу России» // Документ опубликован не был; www.garant.ru и др.

² Макогон Б.В. Аттестационные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия. Социология. Право. – 2014. – № 16 (187). – Выпуск 29. – С. 146-152.

ны изменения. В состав аттестационной комиссии в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при которых образованы общественные советы, включены представители данных советов. Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Отметим, что такой процессуально-ограничительных ресурс, помимо процессуальных норм, считаем объективным и целесообразным в связи с тем, что представители общественности имеют возможность непосредственно влиять на субъекты публичной власти.

Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти определяется в зависимости от того, кто осуществляет контроль над деятельностью федерального органа исполнительной власти – Президент РФ или Правительство РФ¹.

В числе актов, которые имеют отношение к регламентации аттестационных процедур необходимо назвать те, которыми непосредственно определен порядок проведения аттестации². Уточним, что подобного рода акты включают в себя нормы о порядке формирования и составе аттестационной комиссии. Таким образом, по своему содержанию они являются наиболее универсальными.

¹ См.: Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (ред. от 23.05.2013 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 32. – Ст. 3539; 2013. – № 21. – Ст. 2625; Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» (ред. от 06.06.2013 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3322; 2013. – 2013. – № 24. – Ст. 3003.

² См., например: приказы Росимущества от 21 марта 2011 г. № 83 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства по управлению государственным имуществом» (ред. от 09.12.2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011, 6 июня; 2016, 22 февраля; Росархива от 30 октября 2015 г. № 135-к «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федерального архивного агентства» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 19.02.2016 г.) и др.

В подобного рода документах отражены как цели аттестации (определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности)¹, так и задачи аттестационной комиссии (проведение аттестации гражданских служащих; вынесение решения о результате квалификационного экзамена; рекомендации по присвоению гражданским служащим классов чинов)².

В интересующем нас ракурсе детально прописаны:

– действия субъектов и участников процесса аттестации (в случае неявки гражданского служащего на заседание Аттестационной комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности; Гражданский служащий знакомится с Аттестационным листом под роспись; Протокол заседания Аттестационной комиссии подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и иными членами Аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании и др.);

– сроки (не позднее чем за месяц до проведения аттестации график проведения аттестации, утвержденный приказом, доводится до сведения каждого аттестуемого гражданского служащего под роспись; не позднее чем за две недели до начала аттестации в Аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период...; не менее чем за неделю до начала аттестации каждый аттестуемый гражданский служащий должен быть ознакомлен с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период под роспись);

¹ Приказ ФАС России от 6 октября 2015 г. № 921/15 «Об утверждении Положения о проведении аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной антимонопольной службы» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 05.11.2015 г.).

² Приказ Росархива от 30 октября 2015 г. № 135-к «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федерального архивного агентства» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 19.02.2016 г.).

– структура промежуточных и итоговых документов аттестации (отзыв должен содержать следующие сведения о гражданском служащем: фамилию, имя, отчество; замещаемую должность гражданской службы на момент проведения аттестации и дату назначения на эту должность; перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие; мотивированную оценку профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и др.).

Отметим, что нормативными правовыми актами процедуры аттестации могут быть адресованы как неопределенному кругу субъектов, так и специально предусмотренным лицам. В последнем случае следует назвать Приказ Минобрнауки России от 16 марта 2015 г. № 240, утвердивший порядок и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, находящейся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации¹. В данном документе указано, что аттестации подлежат: кандидаты (кандидат) на должность руководителя образовательной организации и руководители образовательных организаций.

Аттестации не подлежат руководители образовательных организаций: назначенные на должность Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; проработавшие в занимаемой должности менее одного года; беременные женщины; женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам (их аттестация проводится не ранее чем через год после выхода из отпуска); лица, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (их аттестация проводится не ранее чем через год после выхода из отпуска).

Сделаем ремарку, что в совокупности Федеральный закон № 79 и приведенные нормативные правовые акты об аттестации, содержат неодинаковый набор оснований, освобождающих от аттестации. Полагаем, сложившаяся

¹ <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 21.11.2017 г.).

ся ситуации требует корректировки унифицированных оснований на уровне Федерального закона № 79.

В остальном Приказ Минобрнауки России от 16 марта 2015 г. № 240 содержит типичные положения о функциях, полномочиях, составе и порядке работы Аттестационной комиссии; проведение аттестации.

В рамках раскрытия процедур аттестации важное значение имеют нормативные акты, которыми утверждаются области знаний, подлежащие аттестации. К примеру, приказом Ростехнадзора от 6 апреля 2012 г. № 233 были утверждены области аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору¹.

По результатам аттестации комиссией принимается одно из следующих решений:

- соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным государственным гражданским служащим и заносятся в аттестационный лист, который подписывается председателем, его заместителем, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании. Ознакомление государственного гражданского служащего с аттестационным листом происходит под расписку.

¹ Документ опубликован не был; www.garant.ru; См. также Приказ Ростехнадзора от 9 сентября 2015 г. № 355 «Об утверждении перечня областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 14.10.2015 г.) и др.

Аттестационный лист государственного гражданского служащего и отзыв об исполнении им должностных обязанностей хранятся в личном деле государственного гражданского служащего.

В зависимости от результатов аттестации в течение одного месяца по ее окончании издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что гражданский служащий:

- подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- понижается в должности гражданской службы.

Стоит отметить, что гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с российским законодательством.

Также необходимо отметить методические рекомендации по вопросам аттестации. В качестве примера назовем Методические рекомендации специалистов и руководящих работников учреждений органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации Минспорттуризма России от 2 ноября 2009 г. № 1214/05¹.

Данными методическими рекомендациями определены цель аттестации специалистов и руководящих работников учреждений органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации; адресаты; положения об аттестационных комиссиях, их видах, порядке формирования и составе, организации работы; порядок проведения аттестации и порядок реализации решений аттестационной комиссии.

Как видно, в указанных рекомендациях фактически дублируются установления, которые характерны для положений о порядке проведения аттестации и об аттестационных комиссиях. В тех случаях, когда определенное ве-

¹ Письмо Минспорттуризма России от 2 ноября 2009 г. № 1214/05 «Об аттестации специалистов, руководящих работников учреждений органов по делам молодежи» (вместе с «Методическими рекомендациями по вопросам аттестации специалистов и руководящих работников учреждений органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации») // Документ опубликован не был; www.garant.ru

домство не располагает подобными положениями, то, конечно, должны быть приняты методические рекомендации. Однако при наличии положений наличие методических рекомендаций, полагаем не является обязательным. Обоснованность наличия методических рекомендаций мы также связываем с разъяснением в них проблемных вопросов.

Ограничительное регулирование деятельности субъектов публичной власти мы также связываем с ведением учета информации об аттестации лиц, подлежащих прохождению подобного рода процедур. Данная процедура находит отражение в отдельных нормативных правовых актах. Так, Приказ Росавиации от 17 июня 2016 г. № 492 утвердил порядок сбора, накопления и хранения органами аттестации (аттестующими организациями) данных аттестации и сведений, связанных с обработкой персональных данных аттестуемых лиц¹.

Обратим внимание на то, что подзаконные акты, определяющие порядок проведения аттестации, принимаются в различных отраслях.

Так, с принятием новых нормативных правовых актов, регулирующих порядок аттестации сотрудников органов внутренних дел, обнаруживается тенденция к совершенствованию процедур аттестации, внедрению новых современных технологий, созданию дополнительных механизмов противодействия коррупции и т.д. Например, предусматривается привлечение независимых экспертов к участию в аттестационных комиссиях (пока что не в обязательном порядке), что будет способствовать повышению объективности оценки аттестуемого (п. 6 ст. 33 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). К нововведениям можно отнести и необходимость личного присутствия аттестуемого сотрудника органов внутренних дел на аттестации (п. 10 ст. 33 указанного акта).

¹ Документ опубликован не был; www.garant.ru; См. также Приказ Росморречфлота от 18 сентября 2015 г. № 103 «О порядке сбора, накопления и хранения органами аттестации и/или аттестующими организациями в сфере морского и речного транспорта данных аттестации и сведений, связанных с обработкой персональных данных аттестуемых лиц» // Документ опубликован не был; www.garant.ru и др.

Далее целесообразно уточнить, что в зависимости от специфики отрасли процедуры аттестации также могут трансформироваться¹. Здесь демонстративным примером является квалификационная аттестация судей. В Российской Федерации для установления оценки степени профессионализма судьи и уровня результатов его судебной деятельности, деловых и нравственных качеств проводится квалификационная аттестация судей. Она опосредована необходимостью повышения авторитета судебной власти в России, превращения ее в один из влиятельнейших институтов государственной власти, обеспечивающий качественную судебную защиту конституционных прав и свобод физических и юридических лиц, гарантию их права на своевременное рассмотрение дела компетентным, справедливым и независимым судом, для повышения доверия общества к одной из ветвей государственной власти, осуществляющей правосудие на началах справедливости, беспристрастности и законности².

Особенности проведения квалификационной аттестации судей и присвоения квалификационных классов регламентированы Законом РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и Положением о порядке работы квалификационных коллегий судей³.

На основании представления о проведении квалификационной аттестации председателя соответствующего суда и по результатам квалификационной аттестации квалификационная коллегия судей, в зависимости от занимаемой должности, уровня профессиональных знаний судьи и умения применять их при осуществлении правосудия, а также по результатам судебной деятельности, на основании деловых и нравственных качеств судьи вправе присвоить ему квалификационный класс.

¹ Макогон Б. В. Аттестация как способ процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти // Пробелы в российском законодательстве. – 2019. – № 2. – С. 29-31.

² Баранова М.А., Григорьева Е.А., Исаенкова О.В., Манова Н.С., Соловьева Т.В., Францифоров Ю.В., Царев Ю.Н. Научно-практический комментарий к Закону РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. О.В. Исаенковой, Н.С. Мановой // СПС КонсультантПлюс, 2013.

³ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей (утв. Высшей квалификационной коллегией судей РФ 22.03.2007 г.) (ред. от 19.05.2016 г.) // Документ опубликован не был; www.garant.ru

Следует иметь в виду, что судья сам вправе обратиться в квалификационную коллегию судей с заявлением о проведении его квалификационной аттестации, после чего эта коллегия запрашивает у председателя данного суда необходимые документы. По результатам квалификационной аттестации квалификационная коллегия судей вправе присвоить судье очередной либо внеочередной квалификационный класс, либо оставить судью в ранее присвоенном ему квалификационном классе.

Квалификационная аттестация в качестве необходимой процедуры получения судьей очередного квалификационного класса связана с истечением установленного срока пребывания в квалификационном классе, которая решается только уполномоченным органом – квалификационной коллегией судей на основании полученных данных о работе судьи. Для прохождения аттестации председатель обязан направить в квалификационную коллегию судей аргументированную характеристику в отношении конкретного судьи.

Прохождение квалификационной аттестации является обязанностью судьи, поскольку он не вправе от нее отказаться. Исключением является судья, имеющий высший квалификационный класс, который квалификационную аттестацию не проходит, а также судья, пребывающий в отставке, в том числе привлеченный к осуществлению правосудия в качестве судьи на срок до одного года, в случае наличия вакантной должности судьи, на основании рекомендации председателя вышестоящего суда и положительного заключения квалификационной коллегии судей, при наличии стажа работы в качестве судьи не менее 10 лет, не имеющий заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Вновь назначенные судьи, а также судьи, назначенные на должность судьи в суд другого уровня, по которой предусматривается присвоение более высокого квалификационного класса, подлежат квалификационной аттестации не ранее чем через девять месяцев, но не позднее чем через один год со дня назначения их на соответствующую должность. Судьи, имеющие квалификационные классы, подлежат квалификационной аттестации после истече-

ния срока пребывания в соответствующем квалификационном классе. Судьи, имеющие первый, пятый или седьмой квалификационный класс, являющийся для них предельным по замещаемой должности, проходят квалификационную аттестацию один раз в три года¹.

Порядок проведения квалификационной аттестации судей устанавливается Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации. Квалификационную аттестацию судей проводят соответствующие квалификационные коллегии судей. Так, Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации и квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации проводят квалификационную аттестацию председателей, заместителей председателей судов (за исключением Верховного Суда Российской Федерации) и судей, в отношении которых эти коллегии дают заключения о рекомендации на должность.

Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации проводят квалификационную аттестацию судей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, председателей, заместителей председателей, судей районных, городских, межрайонных судов и мировых судей.

С учетом анализа приведенных подзаконных нормативных правовых актов, видно, что их число и содержание в каждом ведомстве различны. Вместе с тем данные документы играют ключевую роль в организации государственной службы. В связи с этим, а также опираясь на правила юридической техники, считаем целесообразным формализацию каждым ведомством норм о порядке проведения аттестации и создании аттестационных комиссий в едином акте с одноименным названием «О порядке проведения аттестации...».

¹ Баранова М.А., Григорьева Е.А., Исаенкова О.В., Манова Н.С., Соловьева Т.В., Францифоров Ю.В., Царев Ю.Н. Научно-практический комментарий к Закону РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. О.В. Исаенковой, Н.С. Мановой // СПС КонсультантПлюс, 2013.

Подводя итоги данной части исследования, представим следующие выводы и обобщения.

Сущность аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти состоит в том, что:

- адресована субъектам публичной власти;
- формализована в положениях законодательного и подзаконного характера;
- предназначена для определения соответствия государственного служащего замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности;
- реализуется управомоченными субъектами;
- детализирует деятельностный и хронологический аспекты для ее субъектов и участников;
- предусматривает промежуточные и итоговые подтверждающие документы;
- предусмотренные процедуры позволяют определять пределы деятельности субъектов публичной власти как непосредственно этими субъектами, так и представителями общественности.

Предложения по совершенствованию аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти:

- исключение в каждом ведомстве методических рекомендаций, дублирующих положения актов о проведении аттестационных мероприятий;
- принятие методических рекомендаций только в случае возникновения проблемных вопросов при проведении аттестации либо в случае временного отсутствия в определенном ведомстве самостоятельных актов об аттестации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного исследования на тему «Процессуально-ограничительное регулирование публичных правоотношений» могут быть сведены к следующим основным выводам и обобщениям.

В работе осуществлен анализ и представлена авторская позиция относительно методологических проблем становления теории процессуального права. Для этого автором на основе ретроспективного анализа осуществлено обоснование и выделены этапы развития юридической процессуологии и теории процессуального права.

Учитывая выраженную многогранность, ограничительную, организующую, стимулирующую и иные сущностные характеристики процессуального права, предлагается трактовка юридического процесса, представляющаяся методологически опорной, в рамках которой под последним понимается совокупность правоотношений, возникающих и существующих при разрешении юридически значимых дел.

В исследовании обновлен категориальный ряд процессуального права, а также процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений.

Исходя из разработанной теории правового ограничения, с учетом фактов продолжающихся нарушений субъективных прав со стороны публичных властных субъектов, очевидна необходимость поиска нового методологического подхода к решению данной проблемы. Таковым должно стать специальное по отношению к правовому ограничению комплексное понятие процессуально-ограничительного регулирования, адресованное публичным властным субъектам и детально конкретизирующее в процессуальных нормах права, обязанности, ответственность.

В рамках доктрины процессуальных ограничений в системе правового регулирования публичных отношений диссертантом определен ограничительный потенциал процессуальной нормы в качестве основания для после-

дующего дефинирования и классификации процессуальных юридических ограничений.

При этом, по мнению автора, процессуальная норма представляет собой установленное (санкционированное) и обеспеченное государством общеобязательное правило поведения, направленное в своем единстве на регулирование объективно обособленных репрезентативных отношений, возникающих при реализации различных форм государственной деятельности в соответствии с материально-обусловленной волей, а также с учетом социальных интересов населения.

Непосредственно процессуальное правовое ограничение с позиции диссертанта – это направленное на достижение баланса интересов личности, общества и государства правовое средство, формализованное в процессуальных нормах и выражающееся в определении пределов деятельности публичных властных субъектов.

При этом пределы деятельности публичных властных субъектов детерминированы собственным правовым статусом; недопустимостью нарушения субъективных прав личности и деструктивного вмешательства в институты гражданского общества и саморегулируемые образования.

В качестве праксиологических выводов, сопряженных с доктриной процессуального права в контексте конкретизации юридических пределов, автором сформулированы предложения в пользу:

- формализации унифицированных теорией права подходов к определению понятий «запрет», «ограничение», «обязанность» в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

- исключения дублирования ограничительных процессуальных норм из федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции»;

- систематизации в федеральных законах, регулирующих отдельные виды государственной службы, специальных статей или их частей, касающихся ограничений, запретов и обязанностей.

В рамках части исследования, посвященной юридической форме процессуально-ограничительных правоотношений автором сформулировано определение юридической процессуальной формы. Это идеальная модель, консолидирующая правила поведения субъектов процессуально-ограничительных отношений в рамках нормативно и организационно структурированных процедур, стадий и действий, имеющих конкретно-определенную цель. Отметим, что прилагательное «идеальный» применительно к обозначенной модели следует интерпретировать как теоретический вариант соответствующих знаний в динамическом состоянии. Это предполагает постоянную дискуссию, позволяющую оптимизировать дальнейшие научные разработки рассматриваемой конструкции, а также усовершенствовать в этой связи прикладную сферу (принимаемые процессуальные нормы, порядок их реализации и т.д.).

В качестве компонента юридической формы процессуально-ограничительных правоотношений уделено внимание объекту.

Объект процессуально-ограничительных отношений является оригинальным понятием, отличным от смежных терминов и предмета. Такой подход позволяет четче раскрыть исследуемый элемент.

Уточнено, что спецификой публичных правоотношений, а равно и процессуально-ограничительных отношений, типично принято считать: состав участников; отсутствие равенства в правовом положении; юридическое содержание; юридические факты как основания динамики данного вида правоотношений.

С учетом приведенной специфики публичных правоотношений, а также на основе представленных подходов к определению объектов правоотношений, разделяем высказанную в юридической литературе позицию о том, что объектом публичных правоотношений выступает то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.

В силу того, что в рассматриваемых правоотношениях одной из сторон всегда выступает публичный властный субъект, то и интересы здесь будут

публичными. Однако, в отношении с публичными субъектами вступают и подчиненные обязанные субъекты, которые также обладают собственным интересом. В этой связи, считаем, что верно в качестве объекта процессуально-ограничительных отношений считать категорию интегративного интереса.

Исходя из изложенного, в качестве объекта процессуально-ограничительных отношений предложено понимать ситуативный интегративный интерес управомоченных и обязанных субъектов властеотношений, которые опосредованы процессуальными нормами, фиксирующими пределы деятельности публичных властных структур.

Обращение к субъектному составу процессуально-ограничительных правоотношений показало, что содержательно термины «субъект права» и «субъект правоотношения» являются тождественными.

Типично на основе принципа разделения государственной власти среди властных субъектов ограничительно-процессуальных отношений выделены органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Их перечень является исчерпывающим и, как правило, конституционно определен.

Исследованные субъекты разделены на коллегиальные и единоличные, постоянные и временные, федеральные (центральные) и региональные (для федеративных государств); формируемые населением, органами государственной власти или смешанным способом. Данные виды дополняют основной, рассмотренный нами классификационный критерий и в совокупности с ним способствуют познанию в целом сущности субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений.

Основываясь на законодательных и доктринальных аргументах, сделан вывод о функционирующих и перспективных в создании субъектах ограничительно-процессуальных правоотношений. Полагаем, учреждение последних является целесообразным на экспериментальной основе, а дальнейшая научная дискуссия, в том числе по поводу опыта их работы, позволит оптимизировать данный процесс.

Обоснована необходимость определения содержания процессуально-ограничительных правоотношений через корреляцию прав и обязанностей субъектов публичной власти, обуславливающую их деятельность в рамках урегулированных процессуальными нормами производств на основе неотвратимости наступления юридической ответственности.

Достигнутый уровень развития теории процессуальных производств не позволяет выстроить непреодолимые барьеры для субъектов публичной власти, о чем свидетельствуют продолжающиеся нарушения с их стороны норм права. В связи с этим возникает необходимость нового методологического решения, связанного с обоснованием «процессуально-ограничительного производства». По мнению автора, оно может быть определено как целесообразно сформированная, объединенная конкретной целью совокупность последовательных действий, реализуемых уполномоченными публичными субъектами в предусмотренном процессуальном порядке, направленных на достижение формализованного результата и обеспеченных реальностью наступления юридической ответственности.

Современные процессуально-ограничительные отношения, касающиеся различных сторон государственной и общественной жизни, предполагают упорядоченное правовое регулирование. Исходя из масштабности и сложности данного правового феномена, логично говорить не только о правовом регулировании в целом, но и о функционировании инфраструктуры.

Для целей данной работы под термином «инфраструктура» понимается комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и (или) обеспечивающих основу функционирования системы.

Дальнейшее исследование связано с правовой основой процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений как одним из важнейших элементов юридической инфраструктуры, т.е. с процессуально-правовыми нормами на примере типично обособляемых отраслей.

При этом под процессуально-ограничительным регулированием публичных правоотношений предлагается понимать производный от ограничительной

сущности процессуального права, опосредованный тенденцией его процессуализации вид юридического регулирования, направленный на эффективное установление пределов деятельности государственно-властных субъектов.

На основе анализа доктринальных источников, а также ориентируясь на необходимость поиска новых научных подходов к решению практических проблем механизма процессуального регулирования общественных отношений, автор в правовую основу процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений включает следующие компоненты: конституционно-определяющий; конституционно-значимый; типично процессуально-кодифицированный; процессуально-конкретизирующий; универсально- и регионально-надпозитивный.

В качестве специфического компонента, предполагающего правотворческую деятельность высших судебных инстанций, обособлен судебно-праксиологический.

На основании приведенной статистики, свидетельствующей о продолжающихся нарушениях, связанных с принятием нормативных правовых актов, а также с учетом обоснованного автором признака неотвратимости наступления юридической ответственности в определении содержания процессуально-ограничительных правоотношений, субъектами которых выступают только носители публичной власти, предложено интерпретировать и современную правотворческую процессуально-ограничительную деятельность. По мнению автора, это урегулированная правовыми нормами деятельность уполномоченных субъектов в рамках логично сменяющих друг друга стадий, направленная на создание, изменение или отмену общеобязательных правил поведения, адресованных носителям публичной власти и всегда детерминированных негативной юридической ответственностью.

Также были выявлены универсальные детерминанты правотворческой процессуально-ограничительной деятельности: доктринально-сформулированные (обоснование данной формы государственной деятельности в разработках теоретиков права); нормативно-определенные (закреплен-

ность в нормативных правовых актах различного уровня, в том числе, конституционного); практико-ориентированные (необходимость корректировки ситуации с нарушением принятия нормативных правовых актов).

Правоприменительная процессуально-ограничительная деятельность представлена в работе на примере органов внутренних дел как демонстративном.

Процессуализация правоприменительной деятельности органов внутренних дел – это устойчивая современная тенденция, которая: формализована как в специальных кодифицированных актах процессуального свойства, так и в отдельных, определяющих статус государственных органов; проявляется в постоянном изменении законодательства (например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»); связана с усилением ограничительных мер по отношению к публичным властным субъектам.

Трактуя контроль (надзор) как наиболее показательную форму процессуально-ограничительной деятельности, автор диссертации обосновал, что в условиях процессуализации российского законодательства его следует дополнить такой ключевой содержательной характеристикой как распространение положительного опыта деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов. Поскольку привлечение к ответственности – это крайняя мера за наступившие негативные последствия, более продуктивным считаем предотвращение совершения правонарушений посредством внесения в отраслевые законодательные и подзаконные акты соответствующих изменений, касающихся процесса распространения, обмена и взаимодействия публичных властных структур по поводу необходимых сведений.

По мнению диссертанта, эффективности контрольно-надзорной деятельности в России будут способствовать: принятие федерального закона, посвященного непосредственно контрольной деятельности, в рамочных положениях которого должны быть определены контроль и смежные с ним понятия, принципы их реализации и виды; оптимизация системы и структуры контролирующих органов посредством учреждения недостающих и совершенствования уже имеющихся, а также координация деятельности таковых;

оптимизация деятельности органов прокуратуры в части сосредоточения их усилий именно в направлении осуществления надзорных полномочий; дальнейшая последовательная процессуализация функций и полномочий субъектов контрольно-надзорной деятельности в отраслевых законных и подзаконных нормативных правовых актах.

При исследовании универсального инструментария процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти, уточняя, что под «инструментарием» понимается совокупность средств, применяемых для достижения или осуществления чего-либо (в данном случае – для эффективного установления пределов деятельности государственно-властных субъектов), автором предложено следующее понимание юридической ответственности как одного из соответствующих универсальных инструментов. Это обусловленные нормами материального и процессуального права отношения между личностью, обществом и государством, в рамках которых сознательно актуализируются взаимно предъявляемые требования на основе санкции правовой нормы, предполагающей неблагоприятные юридические последствия для социальных и публичных субъектов, допустивших правонарушение.

Автором сформулировано определение административного регламента. Под ним предложено понимать принимаемый в установленном порядке органом исполнительной власти в целях оптимизации его ведомственной деятельности нормативный правовой акт, определяющий сроки, порядок, последовательность действий и принятия решений, процессуальные права, обязанности, запреты, ограничения и ответственность представителей конкретного властного органа, а также порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и иные процедурные вопросы.

Также предложено ввести в научный оборот результаты классификации процессуальных ограничений, в соответствии с которой выделены темпоральные, содержательно-деятельностные и смешанные их разновидности.

Аналитическая часть нормативных правовых актов, связанных с административным регламентированием деятельности субъектов публичной вла-

сти, позволила сформулировать предложения, направленные на совершенствование административно-регламентного способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти, связанные с закреплением в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» исчерпывающего перечня оснований для принятия административных регламентов, а также требований к принятию административных регламентов именно для публичных властных структур, реализующих контрольно-надзорную функцию.

Последующее исследование позволило определить сущность аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти. Она состоит в том, что: адресована субъектам публичной власти; формализована в положениях законодательного и подзаконного характера; предназначена для определения соответствия государственного служащего замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности; реализуется уполномоченными субъектами; детализирует деятельностный и хронологический аспекты для ее субъектов и участников; предусматривает промежуточные и итоговые подтверждающие документы; предусмотренные процедуры позволяют определять пределы деятельности субъектов публичной власти как непосредственно этими субъектами, так и представителями общественности.

В целях совершенствования аттестации как способа процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти, автором предложены: формализация каждым ведомством норм о порядке проведения аттестации и создании аттестационных комиссий в едином акте с одноименным названием «О порядке проведения аттестации...»; исключение в каждом ведомстве методических рекомендаций, дублирующих положения актов о проведении аттестационных мероприятий; принятие методических рекомендаций только в случае возникновения проблемных вопросов при

проведении аттестации либо в случае временного отсутствия в определенном ведомстве самостоятельных актов об аттестации.

Изложенные и иные содержащиеся в диссертации положения создают основу и ориентированы на дальнейшее исследование научной идеи процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений, развитие понятийно-категориального аппарата и разработку новых направлений совершенствования законодательства, в соответствующей сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 1-2; 2014. – № 6. – Ст. 548; 2014. – № 9. – Ст. 851.
2. Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018 г.) // Российская газета. – 1994, 23 июля; 2018, 31 июля.
3. Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 30.10.2018) // Российская газета. – 1997, 6 января; 2018, 2 ноября.
4. Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; 2017. – № 1 (Часть I). – Ст. 3.
5. Федеральный конституционный закон РФ от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (ред. от 30.10.2018 г.) // Российская газета. – 1999, 29 июня; 2018, 2 ноября.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // Российская газета. – 1994, 8 декабря; 2018, 8 августа.
7. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 18.03.2019 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16; 2019. – № 12. – Ст. 1225.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410; 2018. – № 31. – Ст. 4814.

9. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198; 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8474.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 05.04.2019 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; 2019. – № 16. – Ст. 1825.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 29.05.2019 г.) // Российская газета. – 1998, 6 августа; 2019, 31 мая.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552; 2018. – № 32 (часть I). – Ст. 5085.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019 г.) // Российская газета. – 2001, 22 декабря; 2019, 3 апреля.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019 г.) // Российская газета. – 2001, 31 декабря; 2019, 7 мая.
15. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018 г.) // Российская газета. – 2002, 27 июля; 2018, 28 декабря.
16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 2002, 20 ноября; 2018, 29 декабря.
17. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 2006, 8 июня; 2018, 29 декабря.
18. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 18.12.2018 г.) // Российская газета. – 2006, 8 декабря; 2018, 20 декабря.
19. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 23.05.2018 г.) // Российская газета. – 2006, 22 декабря; 2018, 25 мая.

20. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 2015, 11 марта; 2018, 29 декабря.
21. Федеральный закон РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 07.03.2018 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269; 2018. – № 11. – Ст. 1591.
22. Федеральный закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 06.07.2016 г.) // Российская газета. – 1995, 18 августа; 2016, 8 июля.
23. Федеральный закон РФ от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (ред. от 07.03.2018 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 143; Российская газета. – 2018, 12 марта.
24. Федеральный закон РФ от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (ред. от 07.03.2018 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2594; Российская газета. – 2018, 12 марта.
25. Федеральный закон РФ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 03.08.2018 г.) // Российская газета. – 1996, 18 декабря; 2018, 8 августа.
26. Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018 г.) // Российская газета. – 1997, 31 июля; 2018, 6 августа.
27. Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (ред. от 01.05.2019 г.) // Российская газета. – 1997, 5 августа; 2019, 8 мая.
28. Федеральный закон РФ от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (ред. от 03.07.2016 г.) // Российская газета. – 1998, 7 апреля; 2016, 12 июля.

29. Федеральный закон РФ от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 06.03.2019 г.) // Российская газета. – 1998, 2 июня; 2019, 11 марта.
30. Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 08.03.2015 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 17. – Ст. 1643; 2015. – № 10. – Ст. 1393.
31. Федеральный закон РФ от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018 г.) // Российская газета. – 2002, 19 марта; 2018, 1 августа.
32. Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (ред. от 01.05.2019 г.) // Российская газета. – 2002, 7 мая; 2019, 8 мая.
33. Федеральный закон РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 29.05.2019 г.) // Российская газета. – 2002, 15 июня; 2019, 31 мая.
34. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 2002, 2 ноября; 2018, 29 декабря.
35. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018 г.) // Российская газета. – 2004, 31 июля; 2018, 13 декабря.
36. Федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017 г.) // Российская газета. – 2005, 7 апреля; 2017, 8 декабря.
37. Федеральный закон РФ от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7; 2013. – № 19. – Ст. 2315.
38. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 2006, 5 мая; 2018, 29 декабря.

39. Федеральный закон РФ от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 06.03.2019 г.) // Российская газета. – 2007, 6 октября; 2019, 11 марта.
40. Федеральный закон РФ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 2008, 18 июня; 2018, 29 декабря.
41. Федеральный закон РФ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017 г.) // Российская газета. – 2008, 26 декабря; 2017, 31 декабря.
42. Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 30.10.2018 г.) // Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2018, 2 ноября.
43. Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (ред. от 06.12.2011 г.) // Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2011, 9 декабря.
44. Федеральный закон РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 15.04.2019 г.) // Российская газета. – 2008, 30 декабря; 2019, 17 апреля.
45. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018 г.) // Российская газета. – 2009, 28 июля; 2018, 8 августа.

46. Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 01.04.2019 г.) // Российская газета. – 2010, 30 июля; 2019, 3 апреля.
47. Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (ред. от 18.12.2018 г.) // Российская газета. – 2010, 2 августа; 2018, 20 декабря.
48. Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 01.04.2019 г.) // Российская газета. – 2011, 8 февраля; 2019, 3 апреля.
49. Федеральный закон РФ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 23.04.2018 г.) // Российская газета. – 2011, 21 июля; 2018, 25 апреля.
50. Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018 г.) // Российская газета. – 2011, 7 декабря; 2018, 6 августа.
51. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 01.07.2017 г.) // Российская газета. – 2012, 7 декабря; 2017, 4 июля.
52. Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (часть I). – Ст. 7597; 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8481.
53. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 2.
54. Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г.) // Российская газета. – 1992, 18 февраля; 2018, 29 декабря.

55. Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. от 19.07.2018 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913; СЗ РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4548.
56. Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (ред. от 24.10.2018 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4571; 2018. – № 44. – Ст. 6713.
57. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 12.04.2019 г.) // Российская газета. – 2004, 12 марта; СЗ РФ. – 2019. – № 15 (часть I). – Ст. 1727.
58. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» (ред. от 28.08.2015 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437; 2015. – № 35. – Ст. 4970.
59. Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (ред. от 23.05.2013 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 32. – Ст. 3539; 2013. – № 21. – Ст. 2625.
60. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») (ред. от 21.02.2019 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 47 (часть 1). – Ст. 5749; 2019. – № 8. – Ст. 761.
61. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (ред. от 19.09.2017 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446; 2017. – № 39. – Ст. 5682.

62. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 14.09.2018 г.) // Российская газета. – 2012, 22 мая; СЗ РФ. – 2018. – № 38. – Ст. 5834.
63. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» (ред. от 15.05.2018 г.) // СЗ РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071; 2018. – № 21. – Ст. 2981.
64. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 15.05.2018 г.) // Российская газета. – 2016, 7 апреля; СЗ РФ. – 2018. – № 21. – Ст. 2981.
65. Указ Президента РФ от 21.12.2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (ред. от 06.11.2018) // СЗ РФ. – 2016 – № 52 (Часть V). – Ст. 7614; СЗ РФ. – 2018. – № 46. – Ст. 7028.
66. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (ред. от 02.02.2019 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895; 2019. – № 6. Ст. 533.
67. Постановления Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 09.09.2015 г.) // Российская газета. – 2005, 17 февраля; СЗ РФ. – 2015. – № 38. – Ст. 5278.
68. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» (ред. от 15.05.2018 г.) // Российская газета. – 2005, 2 августа; СЗ РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3424; 2018. – № 21. – Ст. 2981.

Федерации» (ред. от 06.06.2013 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3322; 2013. – 2013. – № 24. – Ст. 3003.

69. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») (ред. от 03.11.2018 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169; 2018. – № 46. – Ст. 7050.

70. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2012 г. № 621 «Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 06.03.2015 г.) // Российская газета. – 2012, 2 июля; СЗ РФ. – 2015. – № 11. – Ст. 1607.

71. Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2012 г. № 1259 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 06.03.2015 г.) // Российская газета. – 2012, 12 декабря; СЗ РФ. – 2015. – № 11. – Ст. 1607.

72. Постановление Государственной Думы от 11 июля 2012 г. № 708-6 ГД «О проекте Федерального закона № 315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации» // Документ опубликован не был; www.garant.ru

73. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 06.02.2013 г.) // Документ опубликован не был; www.garant.ru

74. Приказ МВД России от 17 марта 2008 г. № 245 «Об утверждении Регламента работы аттестационной комиссии Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам федеральной государственной гражданской службы» (ред. от 28.07.2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008, 5 мая; Российская газета. – 2014, 12 сентября.
75. Приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» (ред. от 22.09.2014 г.) // Российская газета. – 2011, 29 декабря; 2014, 26 сентября.
76. Приказ МВД России от 2 мая 2012 г. № 398 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения)» (ред. от 30.12.2014 г.) // Российская газета. – 2012, 12 сентября; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015 г.
77. Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 01.12.2016 г.) // Российская газета. – 2014, 17 января; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 28.12.2016 г.).
78. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 31.12.2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014, 17 марта; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 31.01.2019 г.).
79. Приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 20.07.2017

г.) // Российская газета. – 2013, 21 ноября; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 04.10.2017 г.).

80. Приказ МВД России от 27 июня 2016 г. № 341 «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов» (ред. от 02.11.2018 г.) // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71349620/#review> (дата обращения 25.09.2016 г.); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения 28.11.2018 г.).

81. Приказ МЧС РФ от 28 марта 2007 г. № 168 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и руководителями территориальных органов, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007, 28 мая.

82. Приказ Минобороны РФ от 3 декабря 2015 г. № 717 «Об утверждении Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации» (ред. от 08.11.2018 г.) // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был // Документ опубликован не был; www.garant.ru

83. Приказ Минобрнауки России от 16 марта 2015 г. № 240 «Об утверждении Порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, находящейся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации» (ред. от 27.10.2017 г.) // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 21.11.2017 г.).

84. Приказ Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 199 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по вы-

даче заключений о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организаций, осуществляющих деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (ред. от 26.05.2015 г.) // Российская газета. – 2013, 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.06.2015 г.

85. Приказ Минспорта России от 13 сентября 2012 г. № 211 «Об утверждении Порядка работы аттестационной комиссии Министерства спорта Российской Федерации» (ред. от 30.05.2014 г.) // Российская газета. – 2012, 10 декабря; 2014, 15 августа.

86. Приказ Минфина РФ от 27 мая 2010 г. № 51н «Об утверждении Порядка создания единой аттестационной комиссии» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010, 18 октября.

87. Приказ Минфина России от 21 сентября 2011 г. № 115н «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» (ред. от 25.04.2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012, 28 мая; <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 15.05.2018 г.).

88. Приказ Минфина России от 24 февраля 2012 г. № 30н «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством финансов Российской Федерации государственной услуги по предоставлению сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов» (ред. от 21.02.2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012, 5 ноября; pravo.gov.ru (дата обращения 20.03.2018 г.).

89. Приказ Минфина России от 11 января 2013 г. № 3н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным за-

коном «Об аудиторской деятельности» (ред. от 27.10.2015 г.) // Российская газета. – 2013, 10 июля; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015, 28 декабря.

90. Приказ Минфина России от 1 января 2015 г. № 5н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по предоставлению сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей» // www.pravo.gov.ru (дата обращения 18.05.2015 г.).

91. Приказ Минфина России от 12 января 2015 г. № 1н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по лицензированию деятельности по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции» (ред. от 06.09.2016 г.) // www.pravo.gov.ru (дата обращения 23.09.2016 г.).

92. Приказ Минфина России от 14 января 2015 г. № 3н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по лицензированию деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» (ред. от 06.09.2016 г.) // www.pravo.gov.ru (дата обращения 23.09.2016 г.).

93. Приказ Минфина России от 30 марта 2015 № 50н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах» (ред. от 06.09.2016 г.) // www.pravo.gov.ru (дата обращения 23.09.2016 г.).

94. Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-

исполнительной системы» (ред. от 12.12.2013 г.) // Российская газета. – 2005, 6 июля; 2013, 19 декабря.

95. Приказ Росавиации от 17 июня 2016 г. № 492 «Об утверждении порядка сбора, накопления и хранения органами аттестации (аттестующими организациями) данных аттестации и сведений, связанных с обработкой персональных данных аттестуемых лиц» // Документ опубликован не был; www.garant.ru.

96. Приказ Росархива от 30 октября 2015 г. № 135-к «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федерального архивного агентства» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 19.02.2016 г.).

97. Приказ Росимущества от 21 марта 2011 г. № 83 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства по управлению государственным имуществом» (ред. от 09.12.2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011, 6 июня; 2016, 22 февраля.

98. Приказ Росморречфлота от 18 сентября 2015 г. № 103 «О порядке сбора, накопления и хранения органами аттестации и/или аттестующими организациями в сфере морского и речного транспорта данных аттестации и сведений, связанных с обработкой персональных данных аттестуемых лиц» // Документ опубликован не был; www.garant.ru

99. Приказ Ростехнадзора от 26 марта 2012 г. № 185 «Об утверждении порядка работы аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» (ред. от 22.08.2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012, 27 августа; Российская газета. – 2014, 17 октября.

100. Приказ Ростехнадзора от 6 апреля 2012 г. № 233 «Об утверждении областей аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологиче-

скому и атомному надзору» (ред. от 17.04.2019 г.) // Документ опубликован не был; www.garant.ru

101. Приказ Ростехнадзора от 9 сентября 2015 г. № 355 «Об утверждении перечня областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности» (ред. от 15.06.2017 г.) // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 07.07.2017 г.).

102. Приказ Роструда от 15 февраля 2016 г. № 36 «Об утверждении Регламента проведения Федеральной службой по труду и занятости ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 22.03.2016 г.).

103. Приказ ФАС России от 6 октября 2015 г. № 921/15 «Об утверждении Положения о проведении аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной антимонопольной службы» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 05.11.2015 г.).

104. Приказ ФАС России от 25 февраля 2016 г. № 187/16 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за экономической концентрацией в области использования водных объектов» // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.03.2016 г.).

105. Приказ Следственного департамента Министерства внутренних дел РФ (МВД России) от 8 ноября 2011 г. № 58 г. «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» (ред. от 29.07.2016 г.) // Российская газета. – 2011, 29 декабря; 2016, 5 августа.

106. Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей (утв. Высшей квалификационной коллегией судей РФ 22.03.2007 г.) (ред. от 19.05.2016 г.) // Документ опубликован не был; www.garant.ru

107. Соглашение о взаимодействии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральной службы судебных приставов при исполнении судебных актов об административном приостановлении деятельности

и иных исполнительных документов (утв. МЧС России № 2-4-38-20, ФССП России № 12/13-6 22.09.2009 г.) // Документ опубликован не был; www.garant.ru

108. Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной миграционной службы при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, постановлений судов об административном приостановлении деятельности и иных исполнительных документов (утв. ФССП России № 12/01-2, ФМС России № КР-1/4-3155 04.03.2010 г.) // Документ опубликован не был; www.garant.ru

Правовые акты, утратившие законную силу

109. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964 г.). Документ утратил силу с 1 июля 2003 г. в связи с принятием Федерального закона от 14.11.2002 г. № 137-ФЗ // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.

110. Федеральный закон РФ от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 17.10.2011 г.) // Российская газета. – 2000, 8 августа, 2011, 19 октября (Документ утратил силу с 1 января 2013 года в связи с принятием Федерального закона РФ от 03 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 01.07.2017 г.) // Российская газета. – 2012, 7 декабря; 2017, 4 июля).

111. Федеральный закон РФ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ, вступившего в силу по истечении 180 дней после дня официального опубликования (опубликован в Российской газете, 2011, 6 мая)) // СЗ РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3430; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

112. Федеральный закон РФ от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Документ утратил силу с 1 мая 2009 г. в

связи с принятием Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // Российская газета. – 2008, 30 декабря.

113. Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (ред. от 22.12.2014 г.) // Российская газета. – 2009, 7 июня; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015, 11 мая.

114. Приказ МВД России от 28 мая 2012 г. № 543 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по приему квалификационного экзамена у граждан Российской Федерации, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников» (ред. от 30.12.2014 г.) // Российская газета. – 2012, 10 августа; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015 г.

115. Приказ Минобороны РФ от 11 мая 2010 г. № 444 «О Порядке уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» (ред. от 05.09.2014 г.) // Российская газета. – 2010, 18 июня; 2014, 29 октября.

116. Приказ Следственного комитета РФ от 7 июня 2013 г. № 35 г. «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации». Документ утратил силу в связи с изданием Приказа СК России от 17.10.2014 г. № 89 // Российская газета. – 2013, 14 августа.

Международные правовые акты

117. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека: Сб. документов. – М., 2000.

118. Договор между Российской Федерацией и Индией о выдаче от 21 декабря 1998 г. // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 10. – С. 36-42.
119. Договор между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам от 5 марта 1996 г. // СЗ РФ. – 2000. – № 47. – Ст. 4579.
120. Договор между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 октября 1997 г. // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 5. – С. 64-72.
121. Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче от 26 июня 1995 г. // Бюллетень международных договоров. – 1999. – № 6. – С. 39-46.
122. Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания об оказании правовой помощи по уголовным делам от 25 марта 1996 г. // Документ опубликован не был; www.consultant.ru (дата обращения 23.10.2013 г.).
123. Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 21 июля 1992 г. // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 6. – С. 34-54 и др.
124. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) (с изм. и доп. от 11.05.1994 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 7. – С. 20-35; 2001. – № 3. – С. 3-44.
125. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г. // СЗ РФ. – 2009 г. – № 20. – Ст. 2394.
126. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. // Российская юстиция. – 2004. – № 4. – С. 17-40.
127. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – С. 5-11.

128. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 1831.

129. Рекомендация № R (81) 7 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О способах облегчения доступа к правосудию» (Принята Комитетом Министров 14 мая 1981 г. на 68-ом заседании Представителей Министров) // http://www.echr-base.ru/rec81_7.jsp (дата обращения 11.10.2013 г.).

130. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 16 сентября 1986 г. № R (86) 12 «Комитет министров – государствам-членам относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды» (Принята Комитетом министров Совета Европы 16 сентября 1986 г.) // <http://www.base.garant.ru/2541417/> (дата обращения 11.10.2013 г.).

Судебная практика

131. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2003 г. № 412-О «По жалобе гражданина Новикова А.Д. на нарушение его конституционных прав п. 8 ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 2. – Ст. 161.

132. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. № 460-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Журавлева Анатолия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 19 Закона Российской Федерации «О милиции», части пятой статьи 11 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и части первой статьи 221 Кодекса законов о труде Российской Федерации» // Документ опубликован не был; www.garant.ru (дата обращения 17.12.2014 г.).

133. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2006 г. № 566-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зимина Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1.1

Положения об исчислении выслуги лет, назначении и выплате пенсий и пособий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, имеющим классные чины, и их семьям» // Документ опубликован не был; www.garant.ru (дата обращения 17.12.2014 г.).

134. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» в связи с жалобой гражданина В.М. Минакова» // Российская газета. – 1995, 15 июня.

135. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке Лесного кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 2.

136. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании ст. ст. 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 3.

137. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ред. от 05.03.2013 г.) // Российская газета. – 2003, 2 декабря; 2013, 13 марта.

138. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 2.

Политико-правовые акты

139. Доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Ф. Яковлева на итоговом совещании за 2000 год // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2001. – № 5. – С. 19-20.

140. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. // Российская газета. – 2010, 28 мая.

141. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 3 марта 2011 г. за 2010 г. // Российская газета. – 2011, 13 мая.
142. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 20 февраля 2012 г. за 2011 г. // Российская газета. – 2012, 6 марта.
143. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19 февраля 2013 г. за 2012 г. // Российская газета. – 2013, 29 марта.
144. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 21 февраля 2014 г. за 2013 г. // Российская газета. – 2014. 9 апреля.
145. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24 марта 2016 г. за 2015 г. // Российская газета. – 2016, 24 марта.
146. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 апреля 2018 г. за 2017 г. // Российская газета. – 2018, 17 апреля.
147. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2018 г. // Российская газета. – 2019, 11 июня 2019 г.
148. Ежегодный доклад о положении с правами человека в странах мира за 2012 г. // <http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/HR-REPORT-RUSSIA-RUS.pdf> (дата обращения 04.05.2014 г.)
149. Ежегодный доклад о положении с правами человека в странах мира за 2013 г. // <http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/HRR-RUSSIA-RUS-2013.pdf> (дата обращения 04.05.2014 г.)
150. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2010. 3-9 декабря.
151. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. – 2012, 13 декабря.
152. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. – 2015, 4 декабря.
153. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Российская газета. – 2016, 2 декабря.

154. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. – 2018, 2 марта.
155. Письмо Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Ф. Яковлева от 6 февраля 2003 г. № С1-7/уп-104 // Российская юстиция. – 2003. – № 8. – С. 60-61.

Специальная литература

156. Абова Т.Е. Виды производств в арбитражном процессе // Новеллы гражданского процессуального права: Материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С. Шакарян. – М., 2004. – С. 116-125.
157. Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. – 1984. – № 1. – С. 10-19.
158. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. – М., 1940. – 192 с.
159. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран / отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М., 2001. – 640 с.
160. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1961. – 271 с.
161. Александров Н.Г., Калинычев Ф.И. Теория государства и права. – М., 1968. – 640 с.
162. Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж, 1980. – 252 с.
163. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. – 752 с.
164. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1969. – 187 с.
165. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 2008. – 565 с.
166. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. – 360 с.
167. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – 360 с.
168. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1981. – 354 с.

169. Алексеев С.С. Право и управление в социалистическом обществе. Общетеоретические вопросы // Советское государство и право. – 1973. – № 7. – С. 13-21.
170. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1972. – 223 с.
171. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971. – 222 с.
172. Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – 258 с.
173. Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995. – 320 с.
174. Алексеев С.С., Керимов Д.А., Недбайло П.Е. Методологические вопросы правоведения // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 16-28.
175. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 2001. – 237 с.
176. Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. – СПб, 2011. – 400 с.
177. Анишина В.И. Правотворчество в деятельности Верховного Суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации // Российский судья. – 2011. – № 11. – С. 4-8.
178. Аносова Л.С. Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности судопроизводства: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 21. – С. 25-29.
179. Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 3-11.
180. Арбитражный процесс / отв. ред. В.В. Ярков. – М., 2003. – 832 с.
181. Арбитражный процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2003. – 656 с.
182. Аргунов В.Н. Судебный приказ и исполнительная надпись // Российская юстиция. – 1996. – № 7. – С. 31-32.
183. Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. – М., 2000. – 139 с.
184. Афанасьев В.Г. Системность и общество. – М., 1980. – 368 с.
185. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М., 1973. – 240 с.

186. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М., 1977. – 382 с.
187. Афанасьев В.С. Теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001. – 520 с.
188. Афанасьев С., Зайцев А.И. Гражданский процесс. – М., 2004. – 464 с.
189. Базылев Б.Т. Об институте юридической ответственности // Советское государство и право. – 1975. – № 1. – С. 110-115.
190. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). – Красноярск, 1985. – 120 с.
191. Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ. Вып. 18. – Саратов, 1969. – С. 28-38.
192. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – М., 2005. – 544 с.
193. Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. – М., 1999. – 364 с.
194. Баранов А.П. Механизм правового регулирования как процессуальная система // История государства и права. – 2011. – № 8. – С. 41-44.
195. Баранова М.А., Григорьева Е.А., Исаенкова О.В., Манова Н.С., Соловьева Т.В., Францифоров Ю.В., Царев Ю.Н. Научно-практический комментарий к Закону РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. О.В. Исаенковой, Н.С. Мановой // СПС КонсультантПлюс, 2013.
196. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М., 2003. – 720 с.
197. Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). – М., 2012. – 424 с.
198. Барулин В.С. Соотношение материального и идеального в обществе. – М., 1977. – 143 с.
199. Басин Ю. Г. Вопросы советского жилищного права. – Алма-Ата, 1963. – 223 с.

200. Бастыркина И., Лаккатош М. Некоторые вопросы правового регулирования в советском обществе // Советское государство и право. – 1964. – № 2. – С. 7-10.
201. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 41-48.
202. Беляев В.П., Беляева Г.С. Принципы и гарантии процессуально-правового режима юридической деятельности // Lex russica. – 2014. – № 10. – С. 1169-1176.
203. Беляев В.П., Беляева Г.С., Рубченко С.О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: Общетеоретическое исследование. – Курск, 2011. – 182 с.
204. Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве. – М.: Проспект, 2005. – 275 с.
205. Беляев В.П. О процессуальной форме юридической деятельности // Юрист. – 2005. – № 8. – С. 47-51.
206. Беляева Г.С., Беляев В.П. К вопросу о понятии и сущности процессуального правового режима // Вопросы правоведения. – 2013. – № 2. – С. 101-113.
207. Беляева Г.С. Публично-правовой режим: сущность, содержание, нормативно-правовое закрепление // Lex russica. – 2015. – № 7. – С. 21-28.
208. Беляева Л. Особые суды по делам несовершеннолетних в России // Социалистическая законность. – 1990. – № 11. – С. 71-73.
209. Беляева Л. Отечественный опыт правосудия в отношении несовершеннолетних (начало XX в.) // Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 134-138.
210. Бенедик И.В., Погребной И.М. К вопросу о структуре процессуальной формы // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сб. Вып. 10. – Харьков, 1982. – С. 16-21.
211. Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. – М., 1997. – 333 с.

212. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 104-109.
213. Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. – М., 1975. – 176 с.
214. Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. – М., 2002. – 280 с.
215. Большая советская энциклопедия. – М., 2008. – 672 с.
216. Боннер А.Т. К. Маркс о соотношении права и процесса // Правоведение. – 1978. – № 4. – С. 23-31.
217. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. – Саратов, 1977. – 408 с.
218. Борисов Г.А. Теория государства и права. – Белгород, 2008. – 292 с.
219. Борсова Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3. – С. 7-9.
220. Братко А.Г. Запреты в советском праве / под ред. Н.И. Матузова. – Саратов, 1979. – 92 с.
221. Братусь С.Н. К вопросу об объекте правоотношений по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. – 1950. – № 9. – С. 85-86.
222. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. – М., 1950. – 376 с.
223. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – 214 с.
224. Брауде И.Л. К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. – 1951. – № 3. – С. 56-58.
225. Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 75-80.
226. Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4. – С. 11-15.
227. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля. – М., 2002. – 183 с.

228. Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42-46.
229. Ванеева Л.А. Гражданские процессуальные правоотношения. – Владивосток, 1974. – 40 с.
230. Васильев А.М. Правовые категории и их место среди категорий обществоведения // Труды Всесоюзного заочного юридического института. – М., 1973. Т. 32. – С. 76-200.
231. Васильев Р.Ф. Акты управления. – М., 1987. – 141 с.
232. Васильев Ф.П. Совершенствование регламентирования деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 50-54.
233. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. – М., 2003. – 464 с.
234. Вдовина Е. Развитие принципа гласности в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 10. – С. 8-12.
235. Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 100-104.
236. Вертикальное разделение властей // Проблемы юридической науки (исп. язык). Исследование профессора Франциско Пуй Муньоса. Т. 2. – Сантьяго де Кампостелла, 1991. – С. 32-38.
237. Вискулова В.В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 37-41.
238. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009. – 259 с.
239. Витченко А.М. Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1968. Вып. I. – С. 65-92.
240. Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 5-17.

241. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М., 2011. – 317 с.
242. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. – М., 1976. – 119 с.
243. Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды // Советское государство и право. – 1981. – № 4. – С. 38-46.
244. Вопросы общей теории советского права: Сб. ст. / под ред. С.Н. Братуся. – М., 1960. – 405 с.
245. Вопросы развития и защиты прав граждан. – Калинин, ун-та, 1977. – 160 с.
246. Гаврилов О.А. Компьютерные технологии в правотворческой деятельности. – М., 1999. – 108 с.
247. Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 12-19.
248. Галаган И.А., Василенко А.В. Проблема теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. – 1986. – № 2. – С. 57-61.
249. Галаган И.А., Глебов В.П. Процессуальные нормы и отношения в советском праве. – Воронеж, 1985. – 208 с.
250. Горячук И.Н. Приостановление служебного контракта // Трудовое право. – 2010. – № 9. – С. 83-88.
251. Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. – М., 1940. – 304 с.
252. Гончарова А.В. Государственный контроль за соблюдением прав и законных интересов детей, усыновленных иностранными гражданами // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 2. – С. 7-9.
253. Горбатов Н.А. Юридическая ответственность: нравственные и правовые аспекты // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 19-28.

254. Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1977, вып. 4. – С. 3-12.
255. Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса в общенародном государстве // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – Ярославль, 1979, вып. 1. – С. 3-10.
256. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. – 258 с.
257. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. – Новосибирск, 1967. – С. 16-39.
258. Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. – Казань, 2005. – 176 с.
259. Государственное право Германии. Т. 2. – М., 1994. – 319 с.
260. Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2006. – 782 с.
261. Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2003. – 720 с.
262. Гражданское процессуальное право / под ред. М.С. Шакарян. – М., 2004. – 584 с.
263. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. – Л., 1981. – 82 с.
264. Гришин С.П. О гласности в деятельности квалификационных коллегий судей // Российский судья. – 2005. – № 3. – С. 26-28.
265. Гулягин А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 31-35.
266. Гуреев П.П. Судебное разбирательство гражданских дел. – М., 1958. – 199 с.
267. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю.Н. Старилова. Монография. – М., 2010. – 390 с.
268. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., Т. 2. 1989. – 216 с.

269. Дегтярев С.Л. Виды производств в современном гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 8. – С. 2-4.
270. Дегтярев С.Л. Судебная деятельность как источник гражданского процессуального и арбитражного процессуального права // Российский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 173-179.
271. Денисов А.И. Теория государства и права. – М., 1948. – 532 с.
272. Денисов С.А., Смирнов П.П. Теория государства и права: Конспект авторских лекций. – Тюмень, 2000. Ч. 1. – 279 с.
273. Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. Социологические и юридические аспекты. – Л., 1983. – 142 с.
274. Джалилов Д.Р. Гражданское процессуальное правоотношение и его субъекты. – Душанбе, 1962. – 132 с.
275. Диордиева О.Н. Предварительное судебное заседание в гражданском процессе // Мировой судья. – 2005. – № 6. – С. 12-16.
276. Добрачев Д.В. Роль судебной практики в современном арбитражном процессе // Правоведение. – 2004. – № 6. – С. 119-138.
277. Добровольский А.А. Исковая форма защиты права. – М., 1965. – 190 с.
278. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. – Киев; Одесса, 1976. – 127 с.
279. Додин Е.В. Профсоюзы как субъекты административного права. – В кн.: Правовые аспекты деятельности профсоюзов. – М., 1973. – С. 367-422.
280. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. – М., 1977. – 176 с.
281. Дубриный В.А. О системно-структурном подходе к анализу содержания процессуальной деятельности следователя // Проблемы правового статуса личности в уголовном процессе. – Саратов, 1981. – С. 98-100.
282. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. – М., 2003. – 274 с.

283. Дудин А.Н. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – 81 с.
284. Дудин А.П. Диалектика правоотношения. – Саратов, 1983. – 121 с.
285. Дюрягин И.Я. Право и управление. – М., 1981. – 158 с.
286. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. – Свердловск, 1973. – 248 с.
287. Егоров К.И. Правоприменение как разновидность юридического процесса // Российский юридический журнал. 2011. – № 3. – С. 66-69.
288. Елисейкин П.Ф. Гражданские процессуальные правоотношения. – Ярославль, 1975. – 94 с.
289. Еникеев З.Д. Меры процессуального принуждения в системе средств обеспечения обвинения и защиты. – Уфа, 1978. – 72 с.
290. Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – № 10. – С. 22-23.
291. Ершов В. Восполнение судом пробелов в трудовом законодательстве // Российская юстиция. – 1993. – № 24. – С. 19-20.
292. Жданов Ю. Обобществление производства – объективный закон общественного развития // Коммунист. – 1978. – № 1. – С. 10-21.
293. Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб, 2008. – С. 73-92.
294. Жилин Г.А. Конституция Российской Федерации как источник гражданского и арбитражного процессуального права // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 3. – С. 22-29.
295. Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. Монография. – М., 2010. – 574 с.
296. Жуйков В. ГПК РФ и другие источники гражданского процессуального права // Российская юстиция. – 2003. – № 4. – С. 10-14.

297. Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 1997. – С. 16-23.
298. Жуйков В.М. Проблемы гражданского процессуального права. – М., 2001. – 288 с.
299. Загайнова С.К. О роли судебной практики в российском праве // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции / отв. ред. В.В. Ярков. – Екатеринбург, 1998. – С. 251-266.
300. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2007. – 400 с.
301. Законотворчество – больше порядка и согласованности // Российская юстиция. – 1996. – № 8. – С. 21-22.
302. Зейдер Н.Б. Гражданские процессуальные правоотношения. – Саратов, 1965. – 72 с.
303. Зейдер Н.Б. Объект гражданского процессуального правоотношения // Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему: Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе. – М., 1966. – С. 55-56.
304. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. – М., 2002. – 190 с.
305. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право. – М., 2012. – 146 с.
306. Зенин С.С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3. – С. 66-73.
307. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – М., 2010. – 496 с.
308. Зорькин В.Д. Конституция против криминала // Российская газета. – 2010, 10 декабря.

309. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 3-9.
310. Зубарев С.М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс», 2007.
311. Зусь Л.Б. Механизм уголовно-процессуального регулирования. – Владивосток, 1976. – 108 с.
312. Зульфугарзаде Т.Э. Пределы деятельности органов государственной и муниципальной власти и управления в Российской Федерации // http://www.giab-online.ru/files/Data/2012/5/Zulfugarzade_5_2012.pdf (дата обращения 15.05.2016 г.).
313. Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – СПб, 2003. – 404 с.
314. Иванников И.А. Теория государства и права. – Ростов-на-Дону, 2001. – 352 с.
315. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 28-31.
316. Иванченко А.В. Деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 9-15.
317. Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 29-34.
318. Иконицкая И.А., Краснов Н.И. Процессуальные вопросы советского земельного права. – М., 1975. – 150 с.
319. Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 93-99.
320. Иоффе О.С. Обязательственное право. – М., 1975. – 880 с.
321. Иоффе О.С. Советское гражданское право. – М., 1967. – 494 с.

322. Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении. – В кн.: Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 21-64.
323. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961. – 380 с.
324. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. – М., 1984. – 144 с.
325. Исаков В.В. Фактический состав в механизме правового регулирования. – Саратов, 1980. – 128 с.
326. История политических и правовых учений. – М., 2004. – 223 с.
327. Казьмин И.Ф., Поленина С.В. Закон о законах: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. – 1989. – № 12. – С. 3-9.
328. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов, 1989. – 218 с.
329. Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. – М., 1999. – 335 с.
330. Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2008. – 496 с.
331. Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. – М., 1998. – 127 с.
332. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М., 1991. – 160 с.
333. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М., 1958. – 181 с.
334. Киселев А. Главное правило аттестации // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 45. – С. 6.
335. Клейнман А.Ф. Новейшие течения в советской науке гражданского процессуального права. – М., 1967. – 119 с.
336. Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. – М., 1954. – 407 с.
337. Клейнман А.Ф. Судебное решение в науке прокурорского процессуального права // Правоведение. – 1966. – № 3. – С. 68-80.
338. Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах. – М., 2004. – 288 с.
339. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – Киев, 1979. – 230 с.

340. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. – М., 1977. – 112 с.
341. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. – М., 2005. – 192 с.
342. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 13-24.
343. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М., 1967. – 160 с.
344. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. – М., 2007. – 94 с.
345. Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М., 1995. – 416 с.
346. Комаров С.А. Общая теория государства и права. – СПб, 2004. – 512 с.
347. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М., 2006. – 328 с.
348. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. – М., 2012. – 552 с.
349. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. – М., 2006. – 1056 с.
350. Концепция судебной реформы в РФ / сост. С.А. Пашин. – М., 1992. – 108 с.
351. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – 144 с.
352. Корецкий В.И. Гражданское право и гражданские правоотношения в СССР. – Душанбе, 1967. – 128 с.
353. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – М., 2010. – 519 с.
354. Королев А.И., Мушкин А.Е. Государство и власть // Правоведение. – 1963. – № 2. – С. 21-25.
355. Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л. Гражданский процесс. – М., 2004. – 734 с.
356. Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л. Гражданский процесс. – М., 2009. – 912 с.

357. Костенников М.В. Виды норм административного права в деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 1. – С. 31-34.
358. Кострова Н.М. Процессуальные нормы в структуре советского права // Правоведение. – 1983. – № 3. – С. 43-48.
359. Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права. – М., 1973. – 79 с.
360. Кочеткова Л.Н. Социальное государство: Опыт философского исследования. – М., 2009. – 160 с.
361. Красавчиков О.А. Советское гражданское право. В 2-х томах. Том 2. – М., 1968. – 520 с.
362. Красильников А.В. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования уголовно-процессуальных отношений // Российский следователь. – 2013. – № 21. – С. 19-21.
363. Краткий словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лёхина, Ф.Н. Петрова. – М., 1950. – 438 с.
364. Крупин В.Г. О природе и разновидностях учредительно-процессуальных норм в советском праве // Проблемы социалистической законности. – Харьков. – Вып. 10, 1982. – С. 26-31.
365. Крыленко Н.В. Беседы о праве и государстве. – М., 1924. – 184 с.
366. Крымский Д.И. Упрощение гражданского судопроизводства. Российский и зарубежный опыт. – М., 2008. – 120 с.
367. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. – М., 1978. – 192 с.
368. Куксин И.С. Процессуальный аспект законотворческой деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 14-21.
369. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М., 2009. – 328 с.
370. Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых ак-

- тов и их проектов // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 758-766.
371. Курбатов Т.Ю. О формах и методах налогового контроля // Финансовое право. – 2013. – № 4. – С. 46-48.
372. Курс советского гражданского процессуального права / отв. ред. А.А. Мельников. – М., 1981. Т. 1. 463 с.
373. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. – М., 1978. – 208 с.
374. Кучинский В.А. О понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 4-18.
375. Кэги В. От классического разделения к всеобъемлющему разделению властей // Конституционное право и конституционная действительность. К юбилею Х. Хубера (нем. яз.) – Берн, 1961. – С. 151-160.
376. Лаврентьева О.О. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 35-43.
377. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975. – 208 с.
378. Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М., 1989. – 81 с.
379. Лазарев В.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – 126 с.
380. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. – СПб, 2002. – 544 с.
381. Лапина М.А. Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 4-7.
382. Лебедев В.А. Ограничения политических прав и свобод граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 2. – С. 20-22.

383. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. – М., 1974. – 296 с.
384. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. – М., 1962. – 238 с.
385. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М., 2002. – 288 с.
386. Липинский Д.А., Черных Е.В. Юридическая ответственность – целостное правовое явление // Право и политика. – 2005. – № 3. – С. 10-18.
387. Ллойд Д. Идея права (пер. с англ.). – М., 2002. – 416 с.
388. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: словарь современной экономической науки. – М., 2003. – 520 с.
389. Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119-124.
390. Лукашук И.И. Механизм международно-правового регулирования. – Киев, 1980. – 216 с.
391. Луковская Д.И. Права человека и права гражданина. Правовой статус человека и гражданина // История государства и права. – 2007. – № 13. – С. 34-36.
392. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003. – 240 с.
393. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. – 2001. – № 10. С. 55-67.
394. Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: монография. – М., 2011. – 280 с.
395. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976. – 168 с.
396. Магазинер Я.М. Объект права. – В кн.: Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 65-78.
397. Магомедов Ш.Б., Бутаев Г.Р. Теоретические основы социального государства на современном этапе // Российский юридический журнал. – 2012. – № 1. – С. 7-17.

398. Мажитова Р.Ф. Правовые отношения в советском социалистическом обществе. – М., 1967. – 40 с.
399. Макогон Б.В. Административно-регламентные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // Философия права. – 2015. – № 2 (69). – С. 79-83.
400. Макогон Б.В. Аттестационные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Философия. Социология. Право. – 2014. – № 16 (187). – Выпуск 29. – С. 146-152.
401. Макогон Б. В. Аттестация как способ процессуально-ограничительного регулирования деятельности субъектов публичной власти // Пробелы в российском законодательстве. – 2019. – № 2. – С. 29-31.
402. Макогон Б.В. Вклад публичных властных структур в правотворческую деятельность // Юрист – Правоведъ. – 2015. – № 4 (71). – С. 16-23.
403. Макогон Б.В., Гусева А.А. Структура юридической процессуальной формы // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 6. – С. 16-19.
404. Макогон Б.В. Компонент юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 6. – С. 74-81.
405. Макогон Б.В. Конститутивные виды ограничений функционирования публичных властных структур // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8. – С. 65-69.
406. Макогон Б.В. Контрольно-надзорная деятельность уполномоченных субъектов в контексте процессуализации российского законодательства // Гуманитарные и социальные науки (электронный журнал). – 2015. – № 5. – С. 161-175.
407. Макогон Б. В., Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Конкретизирующий фактор ограничительного процессуального регулирования публичных правоотношений // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 108-114.

408. Макогон Б.В. Методологически опорная трактовка юридического процесса // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 1 (80). – С. 32-35.
409. Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 17-23.
410. Макогон Б.В. Ограничения государственной власти: уровни и пределы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 6 (109). – С. 41-48.
411. Макогон Б.В. Объект процессуально-ограничительных отношений // Право и политика. – 2013. – № 2. – С. 295-305.
412. Макогон Б.В. Понятие и детерминанты правотворческой процессуально-ограничительной деятельности управомоченных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 7. – С. 58-63.
413. Макогон Б.В. Понятие и процессуальные виды правовых ограничений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 8 (39). – С. 40-47.
414. Макогон Б.В. Правовая основа механизма процессуального регулирования общественных отношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 9. – С. 61-63.
415. Макогон Б.В. Правоприменение в ограничительной процессуализации деятельности органов внутренних дел // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 4 (107). – С. 77-79.
416. Макогон Б.В. Предпосылки процессуализации права в современный период строительства отечественного социального государства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 7. – С. 67-70.
417. Макогон Б.В., Проценко Е.Д. Содержание процессуально-ограничительных правоотношений // Научные ведомости Белгородского гос-

ударственного университета. Философия. Социология. Право. – 2013. – № 9 (152). – Выпуск 24. – С.147-154.

418. Макогон Б.В. Процессуально-ограничительное производство: понятие и классификация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 7. – С. 57-60.

419. Макогон Б.В. Процессуально-управленческие начала стадийности правоприменительной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 2. – С. 55-58.

420. Макогон Б.В. Процессуальные производства: некоторые проблемы классификации в юридической науке // Общество: экономика, политика, право. – 2013. – № 1. – С. 34-36.

421. Макогон Б.В. Система ограничительных ресурсов для субъектов публичной власти // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3. – С. 25-33.

422. Макогон Б.В. Системное единство правовых ограничений в процессе функционирования органов внутренних дел России как публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 3. – С. 16-20.

423. Макогон Б.В. Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений в контексте принципа разделения государственной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 7 (38). – С. 10-19.

424. Макогон Б.В. Теоретико-методологические основания научного познания закономерностей процессуального законодательства России // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 26-31.

425. Макогон Б.В. Юридическая природа и ограничительная сущность процессуального права // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 48-53.

426. Макогон Б.В. Юридический комплекс правовых ограничений деятельности субъектов публичной власти в России // Социально-политические науки. – 2016. – № 3. – С. 107-110.
427. Малешин Д.Я. Концепция реформы открытости правосудия // Законодательство. – 2006. – № 5. – С. 45-46.
428. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19-25.
429. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – 250 с.
430. Мальцев Г.В., Экимов А.И., Ефимов В.И. Новый российский парламент: надежды на будущее // Российская Федерация. – 1993. – № 1/13. – С. 33-35.
431. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 5-14.
432. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. – Саратов, 1962. – 162 с.
433. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшиаев З.Л. Российское административное право. – М., 1996. – 472 с.
434. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 18. – М., 1961. – 826 с.
435. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. – М., 1973. – 647 с.
436. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. – М., 1970. – 622 с.
437. Мартинович И. В Беларуси созрели предпосылки создания ювенальной юстиции // Российская юстиция. – 2002. – № 8. – С. 49-50.
438. Мартынчик Е., Колоколова Э. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Российская юстиция. – 1994. – № 12. – С. 20-25.
439. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. – М., 2001.
440. Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. – М., 2011. – 512 с.
441. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2001. – 476 с.
442. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2004. – 640 с.

443. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2008. – 656 с.
444. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2012. – 504 с.
445. Марченко М.Н. Является ли судебная практика источником российского права? // Журнал российского права. – 2000. – № 12. – С. 11-20.
446. Маслов И.В. Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства (источники уголовно-процессуального права) // Уголовное судопроизводство. – 2006. – № 1. – С. 127-129.
447. Матузов Н.И. Социалистическая демократия как единство прав, обязанностей и ответственности личности // Советское государство и право. – 1977. – № 11. – С. 135-143.
448. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М., 2001. – 776 с.
449. Мелехин А.В. Теория государства и права // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.
450. Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. – М., 1969. – 248 с.
451. Мельников А.А. Советский гражданский процессуальный закон (вопросы теории гражданского процессуального права). – М., 1973. – 160 с.
452. Мельников Ю.И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе. – Ярославль, 1976. – 211 с.
453. Мельникова В.И. Соотношение процессуальных норм Кодекса РФ об административных правонарушениях и Налогового кодекса РФ // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 31-38.
454. Мельникова Э. Из истории российской ювенальной юстиции // Правозащитник. – 1998. – № 3. – С. 18-23.
455. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. – М., 2000. – 272 с.
456. Методология права. Перевод с сербохорватского / Лукич Р.; под ред. Д.А. Керимова (вступ. ст.); пер.: В.М. Кулистиков. – М., 1981. – 304 с.

457. Мильков А.В. К вопросу о механизме правового регулирования // Закон. – 2012. – № 3. – С. 147-151.
458. Михайловский И.В. Судебное право как самостоятельная юридическая наука // Право. Еженедельная юридическая газета. – 1908. – № 32. – С. 1733-1741.
459. Мицкевич А.В. Правовые отношения в советском обществе. – В кн.: Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1966. – С. 275-315.
460. Мишин А.А. Государственное право США. – М., 1976. – 267 с.
461. Мозолин В.П. О гражданско-процессуальном правоотношении // Советское государство и право. – 1955. – № 6. – С. 50-58.
462. Морозова Л.А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 39-70.
463. Морозова Л.А. Теория государства и права. – М., 2010. – 384 с.
464. Мотовиловкер Я.О. О предмете и движущей силе уголовного процесса // Правоведение. – 1987. – № 6. – С. 81-83.
465. Муравский В.А. Органическая концепция разделения властей // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 22-31.
466. Муромцев Г.И. Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия // Проблемы юридической техники / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000.
467. Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. – 1981. – № 10. – С. 29-38.
468. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. – М., 1976. – 312 с.
469. Назаров С.Н. Понятие процессуально-правового режима и его видов // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Вып. 64. – Тольятти, 2007. – С. 37-38.

470. Насташкин А.М. Предельный возраст нахождения на государственной службе как свидетельство незрелости российской демократии // Закон и право. – 2000. – № 11. – С. 14-19.
471. Наумов П.Ф. Ювенальные суды в Российской Федерации // Российский судья. – 2008. – № 2. – С. 4-6.
472. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р.О. Халфина. – М., 1981. – 317 с.
473. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правового осуществления норм советского права // Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 20-29.
474. Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. – Львов, 1959. – 157 с.
475. Недбайло П.С. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 44-53.
476. Неменок Н.П. Государственный контроль (надзор) в сфере защиты прав потребителей в Российской Федерации // Юридический мир. – 2013. – № 4. – С. 25-34.
477. Ненашев М.М. К дискуссии о сущности спора о праве // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 3. – С. 14-17.
478. Ненашев М.М. Объект гражданского процессуального правоотношения в исковом производстве // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – № 7. – С. 6-11.
479. Нерсисянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 1997. – С. 34-41.
480. Нерсисянц В.С. Философия права. – М., 1997. – 647 с.
481. Нестеров А.В. О юридическом процессе // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С. 88-92.
482. Нестеров А.В. Регламентация. – М., 2009. – 152 с.
483. Никитин В.С. Некоторые вопросы приказного производства // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 7. – С. 22-24.

484. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М., 2001. – 976 с.
485. Новоселов В.М. Организационно-правовые формы деятельности аппарата управления. – М., 1968. – 415 с.
486. Оболонский А.В. Кадры решают не все, но многое // Открытая политика. – 1998. – № 2. – С. 64-68.
487. Общая теория государства и права. – Л., 1961. – 528 с.
488. Общая теория государства и права: Академический курс в 3 томах / отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2007. Т. 1. – 556 с.
489. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 томах / под ред. М.Н. Марченко. Т. 1. Общая теория государства и права. – М., 1998. – 640 с.
490. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1996. – 384 с.
491. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001. – 520 с.
492. Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1966. – 491 с.
493. Общая теория социалистического права: Нормы права и правоотношения / под ред. С.С.Алексеева, Г.И. Петрищева. – Свердловск, 1964. Вып. – 226 с.
494. Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение. – Ростов-на-Дону, 2005. – 276 с.
495. Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1995. – 365 с.
496. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1972. – 846 с.
497. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1988. – 750 с.
498. Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. – Челябинск, 2008. – 177 с.
499. Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. – 2000. – № 12. – С. 59-67.
500. Олейников С.Н. К вопросу о методологии теории юридического процесса // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сб. Вып. 10. – Харьков, 1982. – С. 13-16.

501. Оптнер С. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. – М., 1969. – 216 с.
502. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. Пособие. – М., 2002. – 112 с.
503. Основин В.С. Государственно-правовые отношения. – М., 1965. – 237 с.
504. Основин В.С. Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 23-26.
505. Основы советского государства и права / В.С. Андреев, С.Н. Братусь, П.К. Бурдин, М.И. Козырь и др. – М., 1970. – 375 с.
506. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. – М., 2003. – 669 с.
507. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 22-24.
508. Павликов С.Г. Зарубежные региональные органы конституционного контроля – реализация особой формы судопроизводства // Администратор суда. – 2008. – № 3. – С. 12-16.
509. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. – Самара, 2005. – 480 с.
510. Панова И.В. Административно-процессуальное право. – М., 2003. – 272 с.
511. Параносенков П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 68-70.
512. Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. – М., 1980. – 270 с.
513. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – СПб, 1907. Т. 1. – 656 с.
514. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. – Л., 1972. – 158 с.
515. Петров Г.И. Сущность советского административного права. – Л., 1959. – 184 с.

516. Пиголкин А.С. Нормы Советского социалистического права и их структура // Вопросы общей теории советского права. Сборник статей. – М., 1960. – С. 148-193.
517. Пиголкин А.С. Процессуальная форма в правотворчестве // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1976. – С. 101-106.
518. Погребной И.М. Общее понятие процессуального производства // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. – Ярославль, 1981. – С. 15-20.
519. Покровский И.А. История римского права. – СПб, 1999. – 560 с.
520. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996. – 146 с.
521. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М., 1979. – 205 с.
522. Полищук Н.И. Новый взгляд на стадии уголовного процесса // Современное право. – 2009. – № 6. – С. 89-92.
523. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 1. – С. 24-28.
524. Поплавская Е.П. Понятие аттестации государственных гражданских служащих // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2008. – № 1. – С. 249-256.
525. Попугаев Ю.И. Вопросы административно-правового регулирования деятельности полиции в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 33-34.
526. Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. – М., – 280 с.
527. Правовые формы деятельности в общенародном государстве / под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 84 с.

528. Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. – Саратов, 1980. – 288 с.
529. Правоприменение в Советском государстве. – М., 1985. – 304 с.
530. Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. – М., 1978. – 313 с.
531. Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. Сборник статей / под общ. ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова, Е.В. Скурко. – Нижний Новгород, 2007. – 278 с.
532. Пресняков М.В. Конституционная концепция справедливости // Известия вузов. Правоведение. – 2011. – № 6. – С. 102-130.
533. Приходько И.М. Правовые ограничения в законодательстве: проблемы теории и практики // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 241-242.
534. Проблемы методологии и методики правоведения / под ред. Д.А. Керимова. – М., 1974. – 205 с.
535. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – М., 2001. – 813 с.
536. Проблемы судебного права / под ред. В.М. Савицкого. – М., 1983. – 224 с.
537. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М., 1991. – 143 с.
538. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И.А. Галаган. – Воронеж, 1985. – 208 с.
539. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 85-93.
540. Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. – Волгоград, 1970. – 142 с.
541. Радько Т.Н. Теория государства и права. – М., 2001. – 416 с.
542. Раскатов Р.В. К вопросу о понятии субъекта правотворческой деятельности советского общенародного государства // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Право. – 1974. – № 1. – С. 50-56.

543. Рассахатская Н.А. Гражданская процессуальная форма. – Саратов, 1998. – 87 с.
544. Рассахатская Н.А. Детерминанты предмета гражданского процессуального права // Актуальные проблемы процессуальной цивилистической науки: Материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию проф. М.А. Викут. – Саратов, 2003. – С. 9-13.
545. Рассахатская Н.А. Предмет гражданского процессуального права и предмет судебной деятельности // Гражданское судопроизводство в изменяющейся России: Материалы Междун. науч.-практ. конф. (14-15 сентября 2007 г.). – Саратов, 2007. – С. 186-189.
546. Рахунов Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву. – М., 1961. – 277 с.
547. Решетникова И.В. Судебная реформа в сфере гражданской юрисдикции // Хозяйство и право. – 1997. – № 3. – С. 59-67.
548. Ринг М.П. К вопросу о гражданских процессуальных отношениях // Учен. зап. ВИЮН. – 1963. – Вып. 16. – С. 54-56.
549. Рогожин Н.А. Арбитражный процесс. – М., 2007. – 248 с.
550. Родионова О.В. Характерные черты социальной функции современного государства // История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 9-10.
551. Российское законодательство: проблемы и перспективы / ред. кол.: М.Я. Булошников, Л.А. Окуньков (гл. ред.), Ю.П. Орловский, Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 478 с.
552. Русское государственное право: Введение и общая часть. Т. 1 / Коркунов Н.М.; под ред. и с доп.: З.Д. Авалов, М.Б. Горенберг, К.Н. Соколов. – СПб, 1914. – 633 с.
553. Русское гражданское судопроизводство. Практическое пособие для студентов и начинающих юристов. Т. 1. – СПб, 1910. – 749 с.
554. Рыбин А.В. Виды и структура правовых норм // Ученые записки Пермского университета. – 1958. – Т. XV. – Вып. 3. – С. 25-45.
555. Рязановский В.А. Единство процесса. – М., 1996. – 75 с.

556. Сабо Имре. Социалистическое право (пер. с венг.). – М., 1964. – 396 с.
557. Савельева Е.А. Регламентация и нормирование труда. – М., 2012. – 69 с.
558. Савина Т.А. Упрощенное производство в арбитражном процессе // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов. – 2004. – № 4. Ч. 2. – С. 194-196.
559. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – М., 2006. – 188 с.
560. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – 158 с.
561. Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 85-87.
562. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. – М., 1974. – 44 с.
563. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М., 1971. – 240 с.
564. Самсонов В.Н., Макогон Б.В. Регламентная конкретизация правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 10 (77). – С. 78-82.
565. Самсонов В.Н., Собин А.Н. Понятие и основные черты лицензионно-разрешительного производства полиции // Административное право и процесс. 2011. – № 9. – С. 21-25.
566. Сафонов В.Е. Институт судебного конституционного контроля в зарубежных странах: история, теория, практика. – М., 2003. – 280 с.
567. Сахаров П.Д. Землеустроительный процесс в СССР. – М., 1968. – 158 с.
568. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. – М., 2008. – 696 с.
569. Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42-49.
570. Сивак Н.В. Упрощенное производство в арбитражном процессе. М., 2011. – 136 с.

571. Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. – М., 1982. – 168 с.
572. Слободчиков Н.А. О позитивном содержании юридической ответственности // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник научных трудов / под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. – Минск, 1996. – С. 28-34.
573. Слободчиков Н.А. Юридическая и общесоциальная ответственность в системе мировоззренческих качеств сотрудника органов внутренних дел // Мировоззренческая культура личности сотрудника органов внутренних дел и пути ее формирования: Сборник научных трудов. – Минск, 1992. – С. 68-69.
574. Словарь иностранных слов. – М., 2008. – 944 с.
575. Словарь русского языка: В 4 т. Т. 2. – М., 1983. – 736 с.
576. Словарь-справочник по российскому законодательству / под ред. Л.Ф. Апт. – М., 2001. – 910 с.
577. Смеловцев К.И. К вопросу о формировании новой отрасли права // Юрист. – 2004. – № 12. – С. 57-58.
578. Смирнов В.Г. Правовое регулирование общественных отношений // Советское государство и право. – 1965. – № 6. – С. 12-15.
579. Смирнов М.П. Комментарий законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом: учебное пособие (постатейный). // СПС КонсультантПлюс, 2012.
580. Советский гражданский процесс / под ред. К.И. Комиссарова, В.М. Семенова. – М., 1978. – 367 с.
581. Советский уголовный процесс / под ред. И.В. Тыричева, П.А. Лупинской, Ф.Н. Фаткуллина. – М., 1980. – 568 с.
582. Советский уголовный процесс / под ред. Л.М. Корневой, П.А. Лупинской, И.В. Тыричева. – М., 1980. – 76 с.
583. Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. – М., 1977. – 544 с.

584. Соломатина Е.А. Понятие, сущность и основные черты парламентского контроля за деятельностью правоохранительных органов // Юридический мир. – 2006. – № 10. – С. 74-77.
585. Сорокин В.В. Теория государства и права переходного периода. – Барнаул, 2007. – 512 с.
586. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб, 2002. – 474 с.
587. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. – Л., 1968. – 75 с.
588. Сорокин В.Д. О содержании и видах административно-процессуальных правоотношений // Правоведение. – 1968. – № 2. – С. 51-58.
589. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968. – 144 с.
590. Сравнительное правоведение / под ред. В.А. Туманова. – М., 1978. – 153 с.
591. Сталев Ж. Българско гражданско процесуално право. – София, 1965. – 312 с.
592. Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений // Советское государство и право. – 1957. – № 2. – С. 23-32.
593. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М., 2001. – 304 с.
594. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1968, Т. 1. – 470 с.
595. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1958. – 703 с.
596. Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. – 1979. – № 12. – С. 58-65.
597. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. – 1979. – № 5. – С. 73-76.
598. Строгович М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. – М., 1951. – 191 с.
599. Строгович М.С., Алексеева Л.В., Ларин А.М. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. – М., 1979. – 319 с.

600. Стручков Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. – Саратов, 1977. – 302 с.
601. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – 160 с.
602. Стучка П.И. Революционная мысль государства и права. – М., 1921. – 114 с.
603. Суворов М.А. Административное производство: понятие, виды, классификация // СибЮрВестник. – 2002. – № 3. – С. 66-74.
604. Тальберг Д.Г. Русское уголовное судопроизводство. – Киев, 1889. Т. 1. – 328 с.
605. Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев, 1917. – 534 с.
606. Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. – СПб, 2001. – 560 с.
607. Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. – 2001. – № 12. – С. 51-56.
608. Тарасова В.А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 112-113.
609. Тарасова И.А. Социальная функция государства // История государства и права. – 2012. – № 9. – С. 6-9.
610. Тарханов И.А. От корпоративности – к высокому уровню социальной ответственности: о представителях общественности в квалификационных коллегиях судей // Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра: Сборник статей. – М., 2012. – С. 103-126.
611. Теория государства и права / под ред. А.В. Венгерова. – М., 1999. – 457 с.
612. Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1967. – 415 с.
613. Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1972. – 523 с.
614. Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1980. – 432 с.
615. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. – М., 2006. – 637 с.
616. Теория государства и права / под общ. ред. О.В. Мартышина. – М., 2007. – 496 с.

617. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1983. – 185 с.
618. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 192 с.
619. Теория юридического процесса. – Харьков, 1975. – 172 с.
620. Теория юридического процесса: Монография / под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 192 с.
621. Терентьев И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 70-72.
622. Терминология российского законодательства: Справочник юриста / сост. Р.Б. Сумцова. – М., 2003. – 400 с.
623. Тертышников В.И. Общетеоретические проблемы процессуальной формы // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Сборник научных трудов. – Ярославль, 1980. – С. 22-28.
624. Тилле А.А., Швеков Г.В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. – М., 1978. – 192 с.
625. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – 496 с.
626. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. – М., 1999. – 381 с.
627. Толстой В.С. Содержание относительных правоотношений // Советское государство и право. – 1969. – № 3. – С. 128-130.
628. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л., 1959. – 88 с.
629. Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. – М., 2009. – 336 с.
630. Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм осуществления государственных функций в условиях кризисной ситуации // История государства и права. – 2009. – № 11. – С. 34-39.
631. Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 2-5.

632. Точки над «и». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырехлетия: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции // Российская газета. – 2008, 16 февраля.
633. Трофимов В.В. Комплексное начало в методологии исследования юридической ответственности органов публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 1. – С. 146-147.
634. Трофимов В.В. Ограничения в праве как выражение конфликтной стратегии отношений в социуме: теоретико-прикладной и социолого-правовой аспекты (к постановке и аналитической характеристике проблемы) // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 343-348.
635. Труды Всесоюзного заочного юридического института. Проблемы соотношения материального и процессуального права / под ред. проф. М.С. Шакарян. – М., 1980. – 156 с.
636. Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. – 2012. – № 1. – С. 22-24.
637. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. П.А. Лупинская. М., 1998. – 695 с.
638. Уголовный процесс / под ред. А.С. Кобликова. – М., 1999. – 384 с.
639. Уголовный процесс / под ред. В.П. Божьева. – М., 1998. – 420 с.
640. Уголовный процесс / под ред. К.Ф. Гуценко. – М., 1997. – 509 с.
641. Уткина И.В. Заочное решение в гражданском процессе. – М., 2003. – 192 с.
642. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. – Можайск, 2008. – 1248 с.
643. Фархтдинов Я.Ф. О действии источников гражданского процессуального права // Современное право. – 2002. – № 4. – С. 33-37.
644. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. – Казань, 1980. Т. 1. – 247 с.
645. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – 335 с.

646. Федосеева Н.Н. Государственный контроль в системе функций современного Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 30-33.
647. Федосенко В.А. Проблематика субъективных прав и юридических обязанностей в сфере публичных правоотношений // Военно-юридический журнал. – 2007. – № 12. – С. 16-19.
648. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н.М. Кониной. – Саратов, 2009. – 280 с.
649. Философский словарь. – М., 1980. – 444 с.
650. Философский энциклопедический словарь. – М., 1997. – 432 с.
651. Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – 816 с.
652. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. – СПб, 1912. – 579 с.
653. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. – СПб, 1899. – 605 с.
654. Фокина М.А. Роль судебной практики в совершенствовании доказывания по гражданским делам // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 4. – С. 20-31.
655. Хабибулин Т.Ф. О понятии административной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград. – 1971. – № 4. – С. 100-110.
656. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – 352 с.
657. Хлобыстова К.А. Конституция и модели конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 2. – С. 7-9.
658. Хомякова Г.П. Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Советское государство и право. – 1963. – № 1. – С. 130-131.
659. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993. – 344 с.
660. Цихоцкий А.В. Прецедентное право в механизме обеспечения эффективности правосудия по гражданским делам // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве / Отв. ред. И.А. Приходько. – М., 2001. – С. 137-152.

661. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. – М., 2009. – 220 с.
662. Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. – М., 1998. – 235 с.
663. Черданцев А.Ф. Юридические конструкции и их роль в науке и практике // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12-19.
664. Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. – 2013. – № 2. – С. 33-38.
665. Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. – Л., 1962. – 68 с.
666. Чечина Н.А. Основные направления развития гражданского процессуального права // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1978. – С. 110-115.
667. Чечина Н.А., Элькинд П.С. Об уголовно-процессуальной и граждански-процессуальной ответственности // Советское государство и право. – 1973. – № 9. – С. 33-34.
668. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. – Л., 1968. – 72 с.
669. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. – М., 1960. – 190 с.
670. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2012. – 240 с.
671. Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 2000. – 384 с.
672. Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – 336 с.
673. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.
674. Чухраева М.С. Роль производства по материалам о дисциплинарном проступке в укреплении воинской дисциплины // Военно-юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 22-25.
675. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в современном обществе. – Люберцы: РГСУ, 2013. – 212 с.
676. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань, 1986. – 104 с.

677. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и особенности их структуры // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2013. – № 3. – С. 26-34.
678. Шайо Андраш. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) (пер. с венг.). – М., 2001. – 292 с.
679. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. – М., 1970. – 213 с.
680. Шакарян М.С., Сергун А.К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 61-86.
681. Шапумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79-85.
682. Шаргородский М. Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. 1968. – № 1. – С. 40-48.
683. Шеменева О.Н. Мировой судья в гражданском процессе. – М., 2006. – 144 с.
684. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – 144 с.
685. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – М., 1912. – 805 с.
686. Шершеневич Г.Ф. Философия права. Т. 1. – М., 1911. – 656 с.
687. Шишмарева Т.П. Конкурсное производство: понятие и признаки // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 1. – С. 87-101.
688. Шумилов В.М. Правоведение: учебник. – М., 2009. – 272 с.
689. Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. – М., 1966. – 167 с.
690. Щеглов В.Н. Советское гражданское процессуальное право. – Томск, 1976. – 81 с.
691. Щиглик А.И. Управление людьми и руководство процессами // Советское государство и право. – 1966. – № 7. – С. 22-25.
692. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М., 2008. – 383 с.

693. Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав: понятие и пределы // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч.1. – Н. Новгород, 1998. – С. 6-9.
694. Экимов А.И. Справедливость и социалистическое право. – Л., 1980. – 120 с.
695. Элькинд П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права. – Л., 1963. – 172 с.
696. Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). – М., 2000. – 107 с.
697. Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. – Ярославль, 1989. – 140 с.
698. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М., 1976. – 280 с.
699. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – 256 с.
700. Юрченко А.К. Объект изобретательского права (в связи с общей проблемой объекта права). – В кн. Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 225-243.
701. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – 136 с.
702. Юсупов В.Л. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – М., 1979. – 136 с.
703. Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976. – 298 с.
704. Явич Л.С. Право и общественные отношения. – М., 1971. – 298 с.
705. Явич Л.С. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР. – Сталинабад, 1957. – 168 с.
706. Явич Л.С. Сущность права: Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. – Л., 1985. – 207 с.

707. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5-10.
708. Ясперс К. Смысл и назначение истории (пер. с нем.). – М., 1991. – 527 с.
709. Bruckmann Ernst-Otto Praxis des Zivilprozesses. – Berlin, 1992. – 324 s.

Диссертации и авторефераты диссертаций

710. Арзамасов Ю.Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 22 с.
711. Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 180 с.
712. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. – 436 с.
713. Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2000. – 436 с.
714. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. – 21 с.
715. Борисов А.С. Правотворческий процесс в муниципальных образованиях Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 182 с.
716. Брусин А.М. Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности Федерального конституционного суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2002. – 26 с.
717. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 184 с.
718. Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 22 с.

719. Дудин А.П. Объект правоотношения как самостоятельная правовая категория: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1970. – 16 с.
720. Евстратов А.Э. Генезис идеи социального государства: историко-теоретические проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005. – 21 с.
721. Егорова Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – 198 с.
722. Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – 22 с.
723. Ефимова В.В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 203 с.
724. Зейналов Ф.Н. Проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере потребительского рынка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2007. – 27 с.
725. Изварина А.Ф. Акты судов общей юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 179 с.
726. Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. – 209 с.
727. Ищук И.Н. Ограничения в праве (Общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2006. – 169 с.
728. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 57 с.
729. Калюжный Н.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 26 с.
730. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – 22 с.

731. Кислухин В.А. Виды юридической ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 26 с.
732. Кладов А.Ю. Формирование социального государства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2005. – 21 с.
733. Козбаненко А.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2003. – 598 с.
734. Кондратьева С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 220 с.
735. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2002. – 27 с.
736. Леонов И.В. Социальное государство как предмет теоретико-правового исследования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 28 с.
737. Марченко Ю.В. Правовые формы осуществления государственных функций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 22 с.
738. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – 28 с.
739. Милушева, Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – Саратов, 2012. – 49 с.
740. Мозолин В.П. Гражданско-процессуальное правоотношение по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1954. – 24 с.
741. Недбайло П.Е. Применение советских социалистических правовых норм: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1956. – 29 с.
742. Нечаева Е.Г. Социальное государство: правовое понимание и практика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 26 с.
743. Николаенко И.Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 23 с.
744. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1972. – 39 с.

745. Погодин А.В. Процессуальные правовые отношения: теоретические и методологические вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1991. – 146 с.
746. Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производства в юридическом процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1982. – 16 с.
747. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. – 235 с.
748. Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 27 с.
749. Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – 26 с.
750. Родина Л.А. Регламентация труда как новый подход к формированию информационного управленческого пространства: Дис. ... канд. эконом. наук. – Омск, 1998. – 156 с.
751. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 181 с.
752. Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2003. – 251 с.
753. Сивкова Л.А. Субъективное право (Общетеоретические вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1986. – 16 с.
754. Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 31 с.
755. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2004. – 195 с.
756. Струнков С.К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – 187 с.
757. Султыгов М.М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб, 2004. – 45 с.

758. Сушинский А.И. Теоретико-методологические основы контроля в сфере публичной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 2003. – 47 с.
759. Ткачев В.Н. Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и восстановительное правосудие: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. – 26 с.
760. Урумов А.В. Правотворчество органов внутренних дел России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2007. – 228 с.
761. Устюжанинов В.А. Институт мировых судей: вопросы правовой регламентации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 33 с.
762. Царегородцева Е.А. Способы оптимизации гражданского судопроизводства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – 236 с.
763. Чапкевич Л.Е. Административно-правовое регулирование обеспечения безопасности и качества потребительских товаров: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 26 с.
764. Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 205 с.
765. Чечина Н.А. Нормы гражданского процессуального права и их применение: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Л., 1965. – 38 с.

Электронные ресурсы

766. Андреева Т.К. 5 лет АПК РФ (на вопросы редакции отвечают судьи арбитражных судов) // Законодательство. – 2007. – № 9; <http://www.centerbereg.ru/212.html> (дата обращения 22.09.2013 г.).
767. Конституция Соединенных Штатов Америки принята 17 сентября 1787 г. <http://www.hist.msu.ru/ER/etext/cnstUS.htm> (дата обращения 15.03.2013 г.).
768. Элементарные начала общей теории права, 2003 // <http://www.slovari.yandex.ru> (дата обращения 10.02.2013 г.).
769. Энциклопедический словарь экономики и права, 2005 // http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/9594/%D0%9E%D0%93%D0%

- A0%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%A7%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%AF
(дата обращения 22.09.2013 г.).
770. <http://2016-god.com/nacionalnaya-gvardiya-rossii-2016/> (дата обращения 05.10.2018 г.).
771. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/> (дата обращения 22.09.2013 г.).
772. <http://genproc.gov.ru/stat/data/1621210/> (дата обращения 01.06.2019 г.).
773. http://kapital-rus.ru/articles/article/kraji_kosmicheskikh_masshtabov_v_rossii_vyroslo_chislo_raskrytyh_korruptsiionn/ (дата обращения 25.04.2019 г.).
774. <https://www.kommersant.ru/doc/3834648> (дата обращения 28.05.2019 г.).
775. <https://lenta.ru/news/2016/05/20/vzyatka/> (дата обращения 28.05.2019 г.).
776. <http://pasmi.ru/archive/100643> (дата обращения 10.09.2016 г.).
777. http://rapsinews.ru/incident_news/20160324/275697833.html#ixzz4PVVm8TVg (дата обращения 28.05.2019 г.).
778. http://rcsu.ucoz.ru/news/bejlin_boris_usynovlenie_v_rossii_statistika_i_perspektivy/2013-01-16-56 (дата обращения 15.06.2013 г.).
779. <https://rg.ru/2016/04/27/chajka-okolo-tysiachi-chinovnikov-osuzhdeny-v-2015-godu-za-korruptsiuu.html> (дата обращения 27.05.2019 г.).
780. <https://ria.ru/20190409/1552499622.html> (дата обращения 14.05.2019 г.).
781. <http://tolkslovar.ru/n776.html> (дата обращения 10.11.2013 г.).
782. <http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/51082> (дата обращения 10.11.2013 г.).
783. <http://www.law.edu.ru/person/person.asp?persID=1476867> (дата обращения 08.05.2013 г.).