

Теория и история государства и права

ОСОБЕННОСТИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРАВА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

И. Л. Киреева

При исследовании проблемы эффективности права в постсоветский период развития российской государственности нами было сформулировано понятие эффективности права как меры достижения идеи справедливости посредством принятия правосознанием граждан того системообразующего принципа эффективности права, который соответствует фактически сложившимся (эволюционно) отношениям собственности, отражающим интересы экономически преобладающей группы населения (собственников или несобственников), и признается на уровне государства с помощью права. Таким образом, проведена взаимосвязь между категориями «государство», «право», «отношения собственности», «правосознание».

Предметом настоящей статьи является рассмотрение особенностей постсоветского права, которые сформировались под воздействием присущих постсоветскому периоду характеристик формы государства (функционирующего на принципе централизма с элементами полуженитализма¹), экономической системы (сохранившей признаки советской модели управления трудом, системы административно-командной децентрализации собственности, происходящей вне специфического развития производительных сил²), правосознания граждан (имеющего в значительной степени недемократическую форму), несмотря на закрепление на уровне Конституции РФ новой системы ценностных ориентаций постсоветского государства, во главе которой стоит восприятие человека, его прав и свобод как высшей ценности, в отличие от интересов общества и государства, лежащих в основе советского государства (ст. 4 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г.)³.

Итак, обозначим, к чему сводятся особенности постсоветского права.

1. Централистские тенденции организации деятельности государства нашли отражение в:

— укреплении статуса «силовых» министерств, федеральных служб, находящихся в непосредственном подчинении Президента РФ либо в отношении которых руководство деятельностью осуществляет Президент РФ⁴;

— значительно централизованной системе бюджетного и налогового регулирования, выразившейся в усилении полномочий РФ с принятием в новой редакции Бюджетного кодекса РФ (в частности, федеральные органы государственной власти получили возможность временного осуществления отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ); присутствует избыточная ориентация налоговой системы на фискальную функцию⁵, система налогов централизована преимущественно на федеральном уровне (10 федеральных налогов против трех региональных и двух местных⁶);

— возрождении «указного права» (во-первых, по пути восполнения пробелов в законодательстве (в Конституции РФ не содержится указания на подзаконный характер нормативных указов Президента РФ)⁷; во-вторых, посредством подмены указами тех нормативных правовых актов, которые, исходя из своего предмета, должны оформляться законами⁸).

2. Процесс правотворчества характеризуется следующими недостатками:

— не принимается правотворческим органом во внимание правосознание той категории граждан, на которую рассчитано действие того или иного элемента системы законодательства⁹;

— правотворческий орган ориентируется не на сложившиеся общественные отношения, а на «субъективное представление» о них¹⁰;

— отсутствуют действенные механизмы сочетания интересов основных групп населения и государства¹¹;

— население умышленно отдаляют от институтов непосредственной демократии¹².

3. В отношении качества принятых нормативных правовых актов имеют значение:

— утрата регулятивной престижности закона с одновременным включением в предмет его регулирования вопросов, подлежащих решению на уровне подзаконных актов¹³;

— появление в законодательстве новых категорий, носящих субъективный, оценочный характер, например, «*утрата доверия*» Президента РФ, «*ненадлежащее исполнение*» высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей (подп. «г» п. 1, пп. 2, 5 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)¹⁴;

— неупорядоченность нормативных правовых актов (проявляющаяся в множественности видов нормативных правовых актов¹⁵, отсутствии строгого разграничения их юридической силы, несогласованности федерального законодательства и законодательства субъектов РФ¹⁶).

Указанные характеристики демонстрируют, на наш взгляд, результат восприятия позитивного права как инструмента государства, проводника его воли (интересов), которое было свойственно советскому правоведению и отражало централизм как системообразующий принцип организации деятельности советского государства¹⁷. Если вести речь о постсоветском государстве, эффективность права в котором мы связываем с реализацией демократического принципа децентрализма, то правопониманию постсоветского периода (и прежде всего - правопониманию субъектов правотворческой деятельности) должно быть присуще восприятие права как «порядка позитивного сотрудничества, поддержки, помощи, согласования» и «реально ограничивающего государство юридического противовеса», опирающегося на «право интеграции»¹⁸. Это, безусловно, окажет значительное влияние на совершенствование постсоветского права.

ской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, иностранных дел, юстиции), 8 служб, подведомственных данным министерствам; 5 служб, непосредственно подчиненных Президенту РФ (фельдъегерская, внешней разведки, безопасности, по контролю за оборотом наркотиков, охраны); 2 управления (специальных программ, делами Президента РФ).

⁵ Об этом см. также: *Послание* Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. № 109 // Российская газета. 2004. 27 мая.

⁶ См.: *Статьи* 13-15 части первой Налогового кодекса РФ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 1999. № 28. Ст. 3487; 2003. № 22. Ст. 2066, № 27. Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711, № 31. Ст. 3231, № 45. Ст. 4377.

⁷ Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

⁸ Так, в 1994 г. были изданы указы Президента РФ «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (*Собрание* законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1478), «О курортах федерального значения региона Кавказских Минеральных Вод» (*Собрание* законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 805), «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» (*Собрание* актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. № 15. Ст. 1173). С помощью указов повышался уровень минимальной оплаты труда и пенсий на определенный период. См.: *Закон* в переходный период: опыт современной России («круглый стол» журнала) // *Гос-во и право*. 1995. № 10. С. 40.

⁹ С точки зрения социологии, без «обратной связи» между результатами деятельности социального института и его организацией (или без систематической оценки обществом деятельности социального института) не может эффективно решаться основная задача социального института – обеспечение общественных потребностей. См.: *Кудрявцев В.Н.* Социальные деформации (причины, механизмы и пути преодоления). М., 1992. С. 35.

¹⁰ См.: *Бутаков А.В.* Указ. соч. С. 253.

¹¹ Например, очевидно, что в налоговом законодательстве преобладающими являются интересы государства, в то время как законодательство должно стимулировать появление у налогоплательщиков заинтересованности в уплате налогов. Законодательство о социальной поддержке населения в 2004 г. переориентировано таким образом, чтобы государству было удобнее реализовывать свою социальную функцию.

¹² Речь идет, в частности, о Федеральном законе от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”», который предусматривает замену выборов глав субъектов Российской Федерации назначением представительным органом по представлению Президента Российской Федерации. См.: *Собрание* законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹³ См.: *Худойкина Т.В.* Стабильность закона или законодательства? // *Журнал* российского права. 2000. № 9. С. 20.

¹⁴ См.: *Собрание* законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792, № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (часть 1). Ст.ст. 17, 25.

¹⁵ Так, существует незавершенность на конституционном уровне детального разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

¹⁶ См.: *Бутаков А.В., Гусев Д.В.* Неупорядоченность как основная проблема законодательства Российской Фе-

¹ См.: *Бутаков А.В.* К исследованию новейшей истории российской государственности. Омск, 2002. С. 250.

² Там же. С. 201-202.

³ См.: *Консультант Плюс* [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. (101 кб). М., 1992.

⁴ Так, по состоянию на 1 января 2005 г. к числу подобных федеральных органов исполнительной власти относятся 5 министерств (внутренних дел, по делам граждан-

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ В РОССИИ

М.В. Назарова

История развития института административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства привлекала мало внимания исследователей. В дореволюционной науке к вопросу административного выдворения (высылки) не обращались. В советское время стали появляться публикации, связанные с правовым режимом иностранных граждан и лиц без гражданства, однако они не давали полной картины становления института административного выдворения, хотя имеют большое значение для сопоставления опыта прошлого и настоящих проблем¹.

Ответственность иностранцев за административные правонарушения в каждый исторический период имела свои предпосылки и особенности, а соответственно, и нормативную регламентацию.

Только в конце XIII в. в Новгороде лицам, выезжающим в другие государства, и приезжающим иностранцам стали выдавать «проезжие грамоты», которые были своеобразным удостоверением их личности и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение.

С течением времени порядок выдачи проезжих грамот совершенствовался. Соборным Уложением 1649 г. устанавливалась «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого своего дела»². За проезд в другое государство без указанной грамоты предусматривались наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь.

Таким образом, Соборное Уложение 1649 г. впервые законодательно закрепило требование удостоверения личности.

Во второй половине XVII в. жесткий контроль со стороны государства за передвижением населения привел к созданию паспортной системы.

Документом, удостоверяющим личность иностранцев, прибывших в Россию, становится «пашпорт», иногда называемый также «пас».

Первые документы — паспорта — фактически без существенных изменений просуществова-

ли вплоть до февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.

Паспортная система абсолютистского государства суживала возможности передвижения населения. Устанавливался порядок, при котором никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей.

Петр I постоянно ужесточал преследование всех без достаточных оснований находившихся вне постоянного места жительства. Следует заметить, что при Петре I существовало преследование мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения. За использование подложных документов, удостоверяющих личность, виновные ссылались на каторжные работы.

Кроме того, в законодательстве были выделены те категории иностранцев, которые имели право свободного въезжать на территорию России, пребывать в ней и получать подданство. Правила въезда зависели от разряда и категории иностранца и ряда других факторов (национальность, цель приезда, вероисповедание и пр.).

В соответствии со ст. ст. 1, 2 Устава о паспортах и беглых «никто не может отлучаться от места постоянного проживания (постоянным местом жительства считалось то место, где лицо обязано служить, где находится его недвижимость или оно записано в книгах дворянских, городских) без незаконного вида, или паспорта»³. В статье 261 Раздела IV «О пропуске разных лиц, приезжающих в Россию» Устава о паспортах и беглых еще раз законодатель подчеркивает, что иностранцы, приезжающие в Россию из-за границы, должны иметь для пропуска в пределы Империи паспорта от Российских Миссий и Консульств, находящихся при иностранных державах⁴.

Но в законодательстве остался неурегулированным вопрос о порядке выдачи видов на жительство иностранцам, родившимся в России, которые не имели национальных паспортов, а имели лишь свидетельства о своем рождении. Этот вопрос решался на подзаконном уровне⁵.