

На правах рукописи

МАРЧЕНКО Юлия Владимировна

**ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов 2008

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный работник высшей школы РФ
Байтин Михаил Иосифович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Аверин Александр Валентинович;
доктор юридических наук, профессор
Цыбулевская Ольга Ивановна

Ведущая организация: ГОУ ВПО Нижегородская академия МВД Российской Федерации.

Защита состоится 23 декабря 2008 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд.102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___»_____2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук

И.С. Барзилова (Морозова)

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Построение демократического, социального правового государства, основанного на рыночной экономике и многообразии форм собственности, сопровождается изменением приоритетов в правовом регулировании. При этом по мере развития государства все большее внимание исследователей привлекает проблема анализа его функций, в которых раскрывается сущность и социальное назначение государства. Одновременно с тем, возрастает научное и практическое значение изучения форм, особенно правовых форм, осуществления этих функций.

Между тем, тогда как по проблеме функций государства опубликовано немало работ и защищен ряд как кандидатских, так и докторских диссертаций, проблема правовых форм реализации этих функций продолжает оставаться недостаточно разработанной.

Так, отдельные аспекты проблемы правовой формы специально рассматривались в кандидатских диссертациях З.М. Кардашенко «Формы правотворческой деятельности Советского государства» (1953), И.С. Самощенко «Правоохранительная деятельность Советского государства – важнейшее средство обеспечения социалистической законности» (1955) и Т.А. Калентьевой «Правовые формы реализации экономической функции российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям» (2000). Однако указанные работы освещают либо отдельные виды правовых форм, либо правовые формы, используемые при реализации какой-либо отдельной функции государства. Проблема же в целом до сих пор так и не получила должного освещения.

Известный резонанс получила статья И.С. Самощенко (О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3.). После этого исследование проблемы было продолжено в ряде работ М.И. Байтина, опубликованных в 1969-1970-х годах. Данный вопрос затрагивался также, проходя, Л.И. Загайновым, В.С. Петровым

и некоторыми другими авторами, но, как было отмечено выше, исследование правовых форм осуществления государственных функций носило несколько фрагментарный характер, и до последнего времени эта тема не исследовалась комплексно на уровне общетеоретической монографии.

Между тем, за прошедшие более чем полвека, накопился огромный материал, нуждающийся в анализе и обобщении, что связано с закономерным возрастанием значения и роли правовых форм осуществления функций государства. Однако, несмотря на назревшую необходимость исследования данной проблемы, правовым формам осуществления государственных функций не было уделено должного внимания в специальной литературе, данная крупная и сложная тема не подвергалась специальному исследованию на монографическом и диссертационном уровне.

Из изложенного выше очевидна актуальность и научно-практическая значимость проблемы, выбранной в качестве темы настоящего диссертационного исследования.

Объект данного диссертационного исследования составляет реализация разносторонних функций современного государства.

Предметом исследования являются правовые формы осуществления государственных функций.

Цель диссертационного исследования состоит в раскрытии понятия и основных видов форм осуществления государственных функций.

Методологическую базу исследования составляют такие общенаучные методы познания как диалектико-материалистический, исторический, логический, анализ и синтез, в сочетании с частно-научными методами: системно-структурным, конкретных социологических исследований, сравнительным, статистическим, методом моделирования и др.

Теоретическую и нормативную основу исследования составили труды отечественных ученых, затрагивающие различные аспекты рассматриваемой проблемы, а также связанные с ней другие вопросы общей теории права и государства.

В процессе работы над диссертацией автор опиралась на труды Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.П. Беляева, М.А. Бухтевой, Л.И. Загайнова, З.М. Кардашенко, Л.И. Каска, Г.Н. Манова, Л.А. Морозовой, Л.В. Николаевой, В.С. Петрова, Г.И. Петрова, А.С. Пиголкина, М.И. Пискотина, Т.Н. Радько, И.С. Самощенко, Н.П. Фарберова, Н.В. Черноголовкина и других ученых правоведов.

Наряду с литературой по общей теории права и государства использовалась относящаяся к проблеме литература по отдельным отраслям правовой науки, истории, философии, экономики.

Значительное место в процессе исследования было уделено анализу Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, в числе которых несколько кодифицированных (Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ), указов Президента РФ и иных подзаконных нормативных актов, а также изучению и обобщению соответствующей юридической практики.

Научная новизна исследования заключается в том, что с учетом накопленного опыта и современного уровня развития правовой науки анализируются и систематизируются понятия и виды правовых форм реализации государственных функций, а также в самой постановке проблемы как недостаточно комплексно изученной в современной теории государства и права. Диссертация представляет собой первое комплексное монографическое исследование понятия и разновидностей правовых форм осуществления государственных функций.

Сообразно этому, **на защиту выносятся следующие пронизанные новизной положения:**

1. О понятии правовой формы осуществления функций государства и ее разновидностях.

2. Правовая форма осуществления государственных функций как вид государственной деятельности (законодательная, исполнительная, судебная, контрольно-надзорная).

3. Правовая форма реализации функций государства как однородная деятельность государственных органов, влекущая юридические последствия (правотворческая и правоприменительная, подразделяемая на оперативно-исполнительную и правоохранительную).

4. Анализ правотворчества как правовой формы осуществления функций государства посредством принятия (или санкционирования) государственными органами и иными уполномоченными ими субъектами правовых норм, их изменений и отмены, различных видов, форм и способов правотворчества.

5. Анализ оперативно-исполнительной деятельности как правовой формы реализации функций государства посредством организации выполнения правовых норм государственными органами и представляющими их должностными лицами в установленном процессуальном порядке путем позитивного регулирования с помощью индивидуальных, персонифицированных юридических актов.

6. Анализ правоохранительной деятельности как формы реализации функций государства, осуществляемой уполномоченными государственными органами по охране конституционного строя Российской Федерации, прав человека и гражданина, всех форм собственности и общественного порядка от преступных посягательств и иных правонарушений, а также предупреждению (профилактике) преступлений и правонарушений присущими государственным органам способами, формами и методами, адекватными целям и задачам правоохранительной деятельности, с использованием соответствующих юридических мер воздействия в отношении нарушителей в строгом соответствии с законом и нормативно предусмотренной процедурой.

Научная и практическая значимость работы заключается в том, что проведенное исследование, содержащиеся в нем обобщения и выводы спо-

собствуют дальнейшему развитию теории правового государства в современном аспекте, повышению эффективности осуществления государственных функций. Теоретическое содержание работы последовательно нацелено на юридическую практику, на связь с жизнью, решение назревших задач правовой реформы.

Теоретические выводы и практические рекомендации, обоснованные в работе, могут быть использованы при изучении курса теории государства и права в юридических вузах, а также для последующего научного исследования в этой области.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и выполнена на кафедре теории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», где произошло ее рецензирование и обсуждение.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, краткого заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности темы, объект, предмет и цель исследования, его методологическая основа, теоретическая и нормативная базы, научная новизна, практическая значимость и основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Понятие и виды форм осуществления государственных функций» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе «Понятие и классификация функций государства»* рассматриваются различные подходы к определению понятия «функция государства». Анализируя определение «функции» с методологической, математической, социальной, философской, политической и юридической точек зрения, автор приходит к выводу, что функции какого-либо объекта - это

внешнее проявление его свойств, способ его поведения в определенной системе отношений, вследствие чего познание функций государства является предпосылкой познания главного и определяющего в государстве, его сущности.

Обращается внимание на то, что в современной юридической науке проблема функций – одна из наиболее емких по содержанию и обилию материала, порождающая множество дискуссионных вопросов.

Исследование проблемы функций государства приобрело форму научной теории в 50-70 гг. прошлого столетия, когда советскими учеными, по сути, были сформулированы и научно обоснованы основные положения функциональной характеристики государства. Сегодня трудно найти научную работу о функциях государства, автор которой не обращался бы к произведениям Н.Г. Александрова, М.И. Байтина, А.П. Глебова, А.И. Денисова, Л.И. Загайнова, Л.И. Каска, А.П. Косицина, Г.Н. Манова, М.И. Пискотина, А.В. Рыбина, И.С. Самощенко, Н.П. Фарберова, Н.В. Черноголовкина и др. В работах этих авторов, особенно в работах М.И. Байтина¹, А.И. Денисова² и Н.В. Черноголовкина³, был сформирован понятийно-категориальный аппарат учения о функциях государства.

Диссертант исходит из сложившегося в отечественной правовой науке понимания *под функциями государства основных направлений (сторон) деятельности, выражающих его сущность и социальное назначение.*

Автором приводятся наиболее распространенные и имеющие практическую значимость для целей исследования классификации функций госу-

¹ См.: Байтин М.И. К вопросу об основных функциях Советского государства // Научн. конф. по итогам научн.-исслед. работы за 1958 г. Саратов: СЮИ, 1958; Он же. Понятие и классификация функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ им. Д.И. Курского, вып. 19, ч. 1. Саратов, 1970; Он же. Функции социалистического государства // Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство М. 1972; Он же. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979.

² См.: Денисов А.И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. М., 1967. С. 133.

³ См.: Черноголовкин Н.В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. М., 1960; Он же. Теория функций социалистического государства. М., 1970; Он же. Социалистическое государство. Сущность, функции и формы. М., 1976.

дарства по различным критериям на внутренние и внешние, постоянные и временные, функции федерации в целом и субъектов федерации, классовые и общесоциальные, основные и неосновные.

Параграф второй «Формы осуществления функций государства» посвящен анализу понятия и классификации форм осуществления государственных функций, как внешнего выражения функционирования государства, способов и средств осуществления практической деятельности государства, направленной на реализацию целей государства и задач, стоящих перед государством. Подразделяя формы реализации функций государства на правовые и чисто фактические, автор сосредоточивает внимание на разностороннем анализе правовых форм, то есть таких, которые осуществляются юридическими способами и влекут юридические последствия. Соответственно рассматриваются два варианта классификации правовых форм осуществления государственных функций. Первый из них выражается в деятельности основных звеньев механизма государства, в особенностях содержания и специфике видов этой деятельности в отличие от деятельности негосударственных организаций.

В качестве основных видов правовых форм осуществления функций государства по данному критерию в диссертации выделяются следующие четыре формы: законодательная; управленческая (т.е. административная, исполнительно-распорядительная); судебная; контрольно-надзорная.

Научное и практическое значение этой классификации состоит в том, что она способствует изучению и совершенствованию разделения труда между отдельными звеньями механизма государства по выполнению его функций, тесно соотносится с принципом разделения властей. Эту классификацию можно продолжить применительно и к другим группам органов и их структурным подразделениям. Такой подход позволяет глубже и конкретнее определить роль и задачи различных групп государственных органов и каждого из них в отдельности в области государственного руководства обществом, сообразно этому найти оптимальные варианты их формирования и структуры, конкретные приемы и методы работы и т.п.

Наряду с этим в диссертации исследуется второй вариант классификации правовых форм реализации государственных функций, критерием которого является однородная по своим внешним признакам деятельность всех, многих или нескольких органов государства, посредством которой осуществляются его функции¹. Сообразно этой имеющей не меньшую теоретико-практическую значимость классификации в работе всех звеньев механизма государства различают *правовую и чисто фактическую или организационную* деятельность.

При этом автор исходит из того, что правовые формы всегда являются организационными, однако далеко не все организационные формы - правовые. В практическом функционировании механизма государства, в процессе осуществления его функций обе эти формы государственной деятельности органически взаимосвязаны. Правовые формы немыслимы без известной, чисто фактической, организационной деятельности, а в некоторых случаях неправовые формы даже предшествуют реализации правовых форм деятельности. В то же время формы фактической деятельности, так или иначе, могут реализовываться в рамках правового регулирования, на основе требований законности.

В данном варианте классификации в правовых формах осуществления государственных функций отражаются связь государства и права, обязанность государства действовать на основе права, в рамках закона. Кроме того, эти формы отражают, как государственные органы и должностные лица работают, какие юридические действия они совершают.

Согласно названной классификации под *правовыми формами осуществления функций государства принято понимать однородную по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность государственных органов, связанную с изданием и реализацией юридических актов*. В соответствии с этим к правовым формам относятся: *правотворческая*

¹ Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 225.

деятельность и правоприменительная деятельность, которая подразделяется на *оперативно-исполнительную и правоохранительную деятельность*.

В заключение автором обосновывается выбор вопроса о правовых формах осуществления функций государства для дальнейшего углубленного специального исследования тем, что его разработка представляется особенно необходимой и плодотворной, так как она призвана содействовать совершенствованию использования права в целях реализации функций государства, роль которого в современных условиях объективно возрастает.

Вторая глава «Виды государственной деятельности как правовые формы осуществления государственных функций» состоит из четырех параграфов, в которых детально рассматривается первый вариант классификации правовых форм осуществления государственных функций, который строится на основе системы органов государства и особенностей организации деятельности основных звеньев государственного механизма. Такой подход содействует изучению специфических видов деятельности отдельных групп органов государства в соответствии с их задачами и компетенцией и дает возможности для их совершенствования.

Параграф первый «Законодательная деятельность» посвящен одной из основных форм реализации функций государства, которая заключается в издании специально на то уполномоченными органами законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. В юридической литературе законодательная деятельность определяется как высший вид правотворческой деятельности.

По мнению автора, основными особенностями законодательной деятельности являются *ограниченный круг субъектов* законодательной инициативы и *строгая процедура* законотворчества, в связи с чем подробно анализируется процедура осуществления законодательной деятельности, а также субъекты, которым принадлежит право законодательной инициативы.

Рассматриваются этапы законодательства, которые в свою очередь, распадаются на ряд стадий. Среди этапов выделяются два: предпроектный и проектный. Первый - подготовка проекта нормативного юридического акта, второй - возведение воли народа в закон. Проектный этап состоит из нескольких стадий: законодательная инициатива, обсуждение, принятие, обнародование.

Отмечается, что, несмотря на оправданно усложненную процедуру законотворчества, оно в современной России еще далеко от совершенства, о чем свидетельствует тот факт, что зачастую, в только что принятый закон, тут же вносятся изменения и дополнения. Данный факт связан с недооценкой требований законодательной техники, с несоблюдением принципа профессионализма при осуществлении законодательной деятельности, который имеет целью качество законодательной деятельности, подразумевает обязательное активное участие профессионалов «в разработке новых правотворческих решений, содействие высококвалифицированных специалистов, имеющих большой опыт работы и достаточные знания на всех стадиях процесса.

Автор акцентирует внимание на том, что высокая социальная значимость законотворчества требует его осуществления на высоком образовательном уровне, не приемлющем дилетантов и поверхностного подхода. Пренебрежительное отношение к принципу профессионализма чревато негативными последствиями, как для государственной казны, так и для социального поведения граждан.

Параграф второй «Управленческая или исполнительная деятельность» посвящен правовой форме осуществления государственных функций, которая представляет собой основанную на законах оперативную, повседневную реализацию органами исполнительной власти (государственного управления) функций государства в сферах функционирования и развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, охраны общественного порядка и обороны страны и т.д. Посредством управленческой деятельности реализуются отношения между органами государства, не-

государственными организациями и гражданами, их взаимные права и обязанности в экономической, политической, социальной, культурной и других сферах общественной жизни.

Вследствие того, что управленческая или исполнительная деятельность в Российской Федерации осуществляется федеральными органами исполнительной власти, автор раскрывает сущность указанного вида деятельности, анализируя систему и функции федеральных органов исполнительной власти РФ.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации, которое является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации - Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Кроме того, в систему федеральных органов исполнительной власти также входят федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, и государственные комитеты.

Так как федеральные органы исполнительной власти осуществляют управленческую или исполнительную деятельность путем издания в соответствии со своей компетенцией правовых актов, автором дается краткая классификация правовых актов, издаваемых различными федеральными органами исполнительной власти.

Детально проанализировав систему и полномочия федеральных органов исполнительной власти, автор пришел к выводу, что несколько своеобразная система власти, сложившаяся в нашей стране, обусловлена сложной расстановкой политических сил и изменением системы хозяйствования, которое происходит традиционным способом «разрушения мостов», построенных прежним режимом. Такое своеобразие заключается прежде всего в конституционно закреплённом приоритете власти Президента, исполнительной власти в целом. Вместе с тем, в условиях перехода от тоталитаризма к демократии все более очевидной становится необходимость усиления контроля

над исполнительной деятельностью со стороны законодательных органов, в первую очередь Федерального Собрания Российской Федерации.

Вызывает опасения разрастание в последнее время исполнительных структур на всех уровнях, их попытки освободить себя от всякого рода контроля или, по крайней мере, сделать его «условным», которые сопровождаются дискуссиями о необходимости укрепления государства, совершенствования механизмов управления, борьбы с преступностью (коррупцией) и т.п. Между тем, исторический опыт говорит о том, что усиление позиций исполнительных структур - чревато усилением властного монополизма, подрывающего самые основы демократии, неконтролируемым ростом чиновничьего аппарата, исподволь подгребающего под себя реальную власть, бюрократизацией общественной жизни и произволом.

В *параграфе третьем* рассматривается *«Судебная деятельность»* (деятельность по осуществлению правосудия), как одна из правовых форм реализации функции государства, связанная с разрешением различных споров о действительном или предполагаемом нарушении норм права. Она осуществляется от имени государства судами путем рассмотрения в судебном заседании гражданских, уголовных и иных дел в установленных законом процессуальных формах при соблюдении порядка, правил и принципов судопроизводства.

Суд в современном государствоведении признается специализированным государственным органом, осуществляющим правосудие от имени государства при наличии конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, конфликта, возникающего в любой сфере жизни и деятельности человека, урегулированной правом. В процессе судебной деятельности суд решает стоящую перед ним задачу обеспечения законности в основном методом охраны права от нарушений.

Так как судебная деятельность осуществляется всеми звеньями судебной системы Российской Федерации, то в рамках диссертационного исследования автор характеризует каждое из них, а именно *федеральные суды*, к ко-

торым относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов, и *суды субъектов Российской Федерации*, к которым относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации¹.

Судебная деятельность осуществляется в *особой, процессуальной форме* и заключается в возбуждении гражданских и иных категорий дел, подготовке дел к судебному разбирательству, исследовании судом обстоятельств уголовных, гражданских и иных категорий дел, во властном разрешении судом этих дел от имени Российской Федерации и в применении судом, в случае необходимости, правовых санкций к нарушителям законодательства.

Отличительные черты процессуальной формы судебной деятельности заключаются в том, что: 1) подготовка к судебному разбирательству, разбирательство и разрешение отнесенных к компетенции суда дел и применение правовых санкций к нарушителям законодательства осуществляется судом в судебных заседаниях; 2) порядок возбуждения, подготовки к судебному разбирательству, разбирательства и разрешения дел в судебных заседаниях строжайшим образом регламентирован законом; 3) за лицами, заинтересованными в исходе дела, признается право в той или иной мере непосредственно участвовать в разбирательстве дела судом; 4) лицам, участвующим в судебном раз-

¹ См. подробнее: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (с изменениями и дополнениями от 05.04.2005 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997, № 1. Ст. 1; 2005, № 15. Ст. 1274.

бирательстве, законом предоставляются и гарантируются процессуальные права, дающие им возможность защищать свои интересы в суде; 5) постановления (решения, приговоры) суда по разбираемым и разрешаемым им делам должны быть основаны на фактах, выясненных и установленных судебным разбирательством в порядке и средствами, предусмотренными законом.

Установленная законодательством процессуальная форма судебной деятельности, при условии высокого уровня правосознания судей, гарантирует всестороннее разбирательство судом каждого конкретного дела, установления объективной истины по каждому делу, разрешение каждого дела судом в точном соответствии с законом и правильно понимаемыми интересами участников процесса. Также одним из существенных условий успешности и эффективности судебной деятельности является неукоснительное исполнение судами законов, регулирующих их деятельность.

Судебная деятельность, как одна из правовых форм реализации функции государства, является одним из важнейших регуляторов общественных отношений. Осуществление судебной деятельности способствует укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений и преступлений, формированию уважительного отношения к закону и суду, и, что особенно важно, защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений.

Важнейшее условие создания в России демократического правового государства – безусловное обеспечение независимого суда, строжайшее соблюдение конституционной нормы: «судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и Федеральному Закону».

В *параграфе четвертом* рассматривается **«Контрольно-надзорная деятельность»**, под которой понимается одна из форм осуществления государственных функций, обеспечивающая соблюдение законов и иных право-

вых актов, издаваемых органами государства, контроль со стороны государственных органов за правомерным ведением финансово-хозяйственной деятельности, уплатой налогов и т.д.

Исследуя данное правовое явление, диссертант соглашается с мнением ученых, полагающих, что контрольно-надзорная деятельность государства осуществляется на различных уровнях и подразделяется на значительное количество видов. Наиболее полная, по мнению автора, классификация изложена в монографии В.П. Беляева «Контроль и надзор в Российском государстве».

Государственный контроль осуществляется различными органами. Различаются прокурорский надзор, парламентский, президентский, судебный контроль, контроль органов исполнительной власти; автор сосредотачивает свое внимание на таких, наименее изученных, видах контроля как конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ; финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ (наряду с Министерством финансов и Центральным Банком РФ), и контроль за соблюдением прав человека, осуществляемый Уполномоченным по правам человека,

Автор обращает внимание на то, что Счетная палата Российской Федерации - принципиально новый для нашей страны государственный орган, не имеющий и не имевший в прошлом своих аналогов, а вопрос определения места Счетной палаты в системе органов государственного финансового контроля Российской Федерации до сих пор не имеет нормативным образом закрепленного ответа.

Еще одним, сравнительно новым, для российской государственности органом, осуществляющим контрольную деятельность, является институт Уполномоченного по правам человека и гражданина, который открывает существенно новые возможности, поскольку становится сегодня тем органом государственного контроля, который позволяет выявлять случаи нарушения прав и свобод человека и гражданина, способствует установлению режима законности и правопорядка; является действенной формой внесудебного контроля.

Диссертант разделяет точку зрения, согласно которой прокурорский надзор является системообразующим ядром государственного контроля. Осуществляя надзор за исполнением законов контролирующими органами, прокуратура консолидирует и активизирует их деятельность. Прокурорский надзор является универсальным, так как его объектом являются любые сферы правовых отношений.

Характерная особенность контрольно-надзорной деятельности прокуратуры состоит в том, что прокуратура, наблюдая за соблюдением законности подавляющим большинством участников общественных отношений, исследуя обстоятельства нарушения законности со стороны этих участников общественных отношений, выявленных в процессе надзора или при проверке жалоб о нарушении законности, не наделена административными функциями, не решает дел о нарушении законности по существу и не применяет правовых санкций к нарушителям законности.

В работе заостряется внимание на том, что органы государственного контроля и надзора недостаточно эффективно оперируют такими способами и приемами воздействия на подконтрольные объекты как поощрения, рекомендации, разъяснения, воспитание, договоры. Отчетность контрольных и надзорных органов изобилует фактами о различных отклонениях, аномалиях, нарушениях правовых норм; фактами о привлечении к ответственности невиновных. При этом практически не встречаются сведения об образцовом, показательном выполнении подконтрольными учреждениями установленных требований и правил.

Представляется, что в отчетах о своей деятельности органы государственного контроля (надзора) должны в числе прочего приводить сведения о подконтрольных субъектах с безупречной и образцовой практикой. Нередко контролирующие органы и должностные лица при проведении проверок ограничиваются констатацией фактов нарушений, указаниями на них и требованиями (рекомендациями) по их устранению без оказания соответствующей практической помощи. Вполне очевидно, что органы, осуществляющие кон-

трольно-надзорную функцию государства должны не только проверять, чтобы изобличить, но и для того, чтобы помочь устранить недостатки и не допустить их впредь.

Контрольно-надзорная деятельность в государственно-правовой сфере - один из важнейших регуляторов административной деятельности, призванных обеспечить ее законность, эффективность и соответствие общественно значимым целям. Различные формы контроля и надзора способствуют современному реагированию публичной администрации практически на все имеющиеся и назревающие проблемы, создают условия для их адекватного разрешения и устранения деструктивных конфликтов в отношениях между властными и подчиненными структурами.

Глава третья «Однородная деятельность государственных органов, влекущая юридические последствия» состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен **«Правотворческой деятельности»** (правотворчеству), представляющей собой форму осуществления функций государства, выражающуюся в разработке и принятии (или санкционировании) юридических норм. Правотворческая деятельность — это постоянный процесс по развитию, изменению и обновлению действующего права. К ее особенностям можно отнести то, что ее формы, процедуры, субъекты и их правомочия непременно урегулированы правом и совершенствуются с эволюцией правовой и политической культуры общества. Результатом правотворческой деятельности является создание новой правовой нормы, регулирующей те или иные общественные отношения.

Правотворчество осуществляется в определенных формах и может быть подразделено по соответствующим основаниям на виды. Среди ученых не выработана единая общепризнанная позиция относительно однозначности трактовки оснований различия правотворческой деятельности. Учитывая различные позиции ученых относительно оснований многообразия правотворческой деятельности, в диссертации предпринята попытка выразить собственную позицию, согласно которой обосновывается выделение форм пра-

правотворчества в зависимости от общепризнанных источников права. Проанализировав общепризнанные источники права в российской правовой системе, можно говорить о правотворчестве в формах: принятия законов и подзаконных нормативных правовых актов; принятия нормативных актов путем референдума; заключения договоров; наряду с этим ряд ученых склонен видеть юридический источник правотворчества в судебном прецеденте.

В теоретической литературе в большинстве случаев указывается, что критерием выделения видов правотворчества служит сам субъект правотворчества. Однако существует мнение о том, что вычленение видов правотворчества может осуществляться также в зависимости от значимости правотворчества. В этом случае выделяют такие виды, как законотворчество, делегированное правотворчество, подзаконное правотворчество. Использование второго критерия в вычленении видов правотворчества помогает выстроить иерархию нормативных правовых актов, соблюдение которой является основным компонентом в обеспечении законности.

Обобщив указываемые в теории права критерии выделения видов правотворчества, автор подразделяет правотворческую деятельность на виды по двум важнейшим основаниям: по субъектам правотворчества и по юридической силе издаваемых субъектами нормативных правовых актов.

По первому основанию, в зависимости от субъекта правотворчества, можно выделить три вида правотворчества:

1) *правотворчество уполномоченных государственных органов* - для данного вида правотворчества характерны такие формы правотворчества как принятие нормативных правовых актов, заключение договоров и соглашений;

2) *непосредственное правотворчество народа* - данному виду присуща единственная форма правотворчества - принятие нормативного правового акта на референдуме;

3) *санкционированное негосударственное правотворчество*, т.е. делегированное государством издание норм другими субъектами правотворчества, при котором процесс их создания проходит вне государственных органов.

К последнему виду правотворчества относится правотворчество органов местного самоуправления, локальное правотворчество (правотворчество предприятий, учреждений и организаций), правотворчество общественных организаций (например, профсоюзов). Для данного вида правотворчества характерны такие формы правотворчества как принятие нормативных правовых актов, заключение договоров и соглашений.

Правотворчество уполномоченных государственных органов, учитывая федеративное устройство российского государства, можно подразделить на две большие группы: правотворчество, осуществляемое на федеральном уровне и правотворчество субъектов Российской Федерации.

По юридической силе издаваемых государством нормативно-правовых актов (по их значимости) правотворчество подразделяется на *законотворчество* и *подзаконное правотворчество*. В основе деления правотворчества на законотворчество и подзаконное правотворчество лежит юридическая сила нормативных правовых актов. Деление правотворчества по данному основанию необходимо для всестороннего исследования результата правотворческой деятельности, анализа действующих нормативных правовых актов, построения иерархии нормативных актов. Содержание подзаконного правотворчества составляет принятие подзаконных нормативных правовых актов.

Иерархия нормативно-правовых актов по силе юридического содержания предназначена для выявления согласованности законов и подзаконных актов между собой. Подзаконный нормативно-правовой акт издается в строгом соответствии с содержанием закона и не может ему противоречить. К подзаконным нормативно-правовым актам относят приказы министерств, руководителей ведомств, решения местных органов власти, распоряжения глав администраций и т.д. Принцип иерархии актов проявляется и среди подзаконных актов в существующей согласованности, соподчиненности между собой.

При всех достоинствах подзаконного правотворчества (его оперативности, гибкости, меньшей формализованности процесса, более глубокой

компетенции ее субъектов для регулирования динамичных общественных отношений) оно имеет и недостатки. К их числу можно отнести количественную громоздкость актов, меньшую юридическую прозрачность и процессуальную чистоту, сомнительность в истинных мотивациях субъекта подзаконной деятельности. Увеличивающееся число органов исполнительной власти, осуществляющих правоприменительную и правотворческую деятельность, наводит на мысль о необходимости расширения законодательной детализации подзаконной деятельности, либо к сужению функциональных полномочий по принятию нормативного акта. Желаемое ограничение компетенции обусловлено особенностями данного вида правотворчества, возможными злоупотреблениями на местах, частыми разногласиями во мнениях субъектов законотворчества и подзаконного правотворчества. Причем сужение полномочий субъекта правотворчества, вероятно, положительно скажется на качестве нормативного акта.

В параграфе втором **«Правоприменительная деятельность: оперативно-исполнительная и правоохранительная»** рассматриваются основные признаки и виды правоприменительной деятельности.

В отечественной науке отсутствует единая точка зрения по поводу определения как правоприменительной деятельности, так и правоохранительной деятельности. Обобщая позиции различных авторов, можно отметить, что большинство ученых под применением права понимают властную организационно-распорядительную деятельность компетентных государственных органов и лиц, направленную на разрешение юридического дела.

В теории права выделяют две формы правоприменительной деятельности¹: *оперативно-исполнительную*, т.е. организацию выполнения предписаний правовых норм государственными органами (должностными лицами) в

¹ См.: Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ им. Д.И. Курского, вып. 18. Саратов, 1969. С. 264-265; Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д. Применение права как особая форма его реализации // Теория государства и права. Курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и дополн. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2002. С. 455 и др.

установленном процессуальном порядке с соблюдением определенной в нормативном акте процедуры, путем создания, изменения или прекращения правоотношений; позитивное регулирование с помощью индивидуальных актов; и *правоохранительную*, которая охватывает охрану норм права, от каких бы то ни было нарушений, применение мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечение исполнения назначенных мер наказания, а также принятие мер по предупреждению нарушений в будущем.

Обобщив наиболее характерные признаки и определения правоохранительной деятельности, а также исходя из специфики диссертационного исследования, автор дает определение *правоохранительной деятельности* как *правовой формы реализации функций государства, осуществляемой уполномоченными государственными органами, по охране конституционного строя РФ, прав и свобод человека и гражданина, всех форм собственности и общественного порядка от преступных посягательств и иных правонарушений, а также предупреждению (профилактике) преступлений и правонарушений присущими государственным органам способами, формами и методами, адекватными целям и задачам правоохранительной деятельности с использованием соответствующих юридических мер воздействия в отношении нарушителей в строгом соответствии с законом и предусмотренными им процедурами.*

В качестве основных признаков, отличающих правоприменительную деятельность от других видов юридической деятельности автор выделяет следующие признаки: 1) осуществление правоприменительной деятельности в соответствии с определенными правовыми принципами; 2) осуществление правоприменительной деятельности только уполномоченными на то компетентными органами и должностными лицами; 3) правоприменительная деятельность выступает как организующая государственно-властная деятельность специально уполномоченных субъектов, являясь при этом одним из важнейших видов юридической деятельности; 4) применение права всегда осуществляется в форме правовых отношений; 5) правоприменительная дея-

тельность осуществляется с соблюдением определенной процедуры или строгой процессуальной формы с применением специфических методов; 6) правоприменительная деятельность сопровождается и завершается вынесением соответствующего властного распорядительного акта - акта применения права, направленного на решение конкретного юридического дела; 7) правоприменительная деятельность представляет собой комплексную форму реализации юридических предписаний, поскольку, применяя правовой акт, правоприменительный орган одновременно исполняет требования юридических норм, использует и соблюдает установленные ими запреты; 8) правоприменительная деятельность обладает повышенной социальной значимостью по сравнению с другими видами деятельности по реализации правовых норм, так как целью применения права является удовлетворение потребностей и интересов всего общества.

Социальная значимость правоприменительной деятельности проявляется в ее направленности на защиту и соблюдение прав участников общественных отношений, на реализацию их субъективных прав в конкретных жизненных условиях.

Обобщая вышесказанное можно сделать вывод, что *правоприменительная деятельность органов государственной власти является основанной на нормах права и направленной на их претворение в жизнь, государственно-властной деятельностью полномочных органов и должностных лиц, в рамках предусмотренных законом процедур, по вынесению индивидуальных правовых актов, наделяющих участников общественных отношений конкретными субъективными правами и (или) обязанностями.*

Не подлежит сомнению тот факт, что правоприменительная деятельность государственных органов является необходимой и незаменимой для функционирования общества и государства. В современный период в России происходит перестройка имеющихся и формирование новых структур государственной власти, исходя из обозначенных в Конституции РФ приоритетов построения социального, демократического правового государства, обеспе-

чения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. От эффективности правоприменительной деятельности государственных органов во многом зависит степень достижения поставленных государством целей и связанных с ними задач и функций государства.

Основные положения диссертации содержатся в следующих публикациях диссертанта в одном из ведущих рецензируемых научных журналов, рекомендованных ВАК:

1. *Байтин М.И., Марченко Ю.В.* Основные признаки правоприменительной деятельности как правовой формы осуществления функций государства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. № 5 (0,6 п.л.);

2. *Марченко Ю.В.* Правотворческая деятельность как правовая форма осуществления функций государства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. № 5 (0,5 п.л.).