

Р.П. Мананкова

ЗАКОН В УСЛОВИЯХ СИСТЕМНОГО КРИЗИСА

Томский государственный педагогический университет

Действительность такова, что приходится констатировать явный откат от рыночных реформ и в связи с этим серьезно опасаться за судьбу пострадавшего в муках нескольких поколений юристов гражданского законодательства России. В пылу политических страстей основные новеллы, принципиально изменившие лицо, т.е. сущность советского социалистического по природе и духу закона, могут быть одновременно отменены. Для этого вовсе не обязательно избирать обычный длительный путь, соблюдать громоздкую процедуру. Можно выхолостить содержание любого акта, вплоть до Конституции, включив в содержание правоизменяющего документа тезисы, например, об отмене частной собственности, об аннулировании результатов приватизации, о безвозмездной национализации. Соответствующая законодательная глыба после этого рухнет сама по себе, как рухнула система советского законодательства.

В силу неизбежности отступления от курса реформ какие-либо дискуссии об этом становятся просто бессмысленными, другое дело, что в научном обсуждении нуждаются вопросы стратегии и тактики предстоящих трансформаций законодательного материала.

Первоочередная задача – определение пределов государственного регулирования экономики. Для ее решения надо сохранить само государство – Российскую Федерацию, а это представляется возможным лишь за счет резкого сужения прав субъектов Федерации.

“Местечковый” характер нормативного материала, исходящего от представительных органов в регионах, с нарастающей скоростью разваливает систему российского законодательства. Парадокс состоит в том, что народные избранники в большинстве своем искренне полагают, что делают добро, планируют множество местных законов, активно и напряженно работают над их созданием и реализацией.

Практически любой нормативный акт по структуре и различной природе образующих его предписаний является комплексным. Если условно расчленить его по отраслевому критерию и проанализировать совокупность норм, направленных на регулирование имущественных отношений, то выясняется, что именно цивилистические блоки являются самыми некачественными. Этот вывод основывается на обстоятельном анализе содержания законов, прежде всего федеральных, и об этом в нашей литературе уже писали. Что же касается уровня качества нормативного материала субъектов Федерации, не говоря уже о муниципальных образованиях, то он, можно ска-

зать, ниже низшего предела. Не заостряя внимание на формах и методах работы над проектами законов субъектов Федерации (эта тема требует отдельного разговора), есть резон назвать лишь одну из причин неудовлетворительного качества результатов правотворческой деятельности.

Речь идет о проблеме юридических кадров в стране в целом: особенно отчетливо она проявляется в регионах. У нас никогда не готовили юристов-законодателей, как теперь многие из тех, кто работает над законопроектами, скромно именуют себя. В советское время на выполнение такой работы приглашались лица, имеющие высшую квалификацию, известные ученые в конкретной области юридических знаний. Теперь законы пишут “девочки и мальчики”, в лучшем случае окончившие солидный вуз в последние годы. Но кому, как не нам, работникам высшей школы с большим стажем, не знать истинного положения дел. С началом перестройки законодательство СССР с ускорением стало распадаться, постепенно становились макулатурой учебники: многие противоречия в законе настолько были необычными и непривычными нам, догматикам, что каждый объяснял их как мог. Уровень подготовки специалистов, и надо всем это честно признать, резко упал и практически не восстановился.

Экономические проблемы вузов обусловили увеличение набора на юридические факультеты. В соревновании с негосударственными колледжами и им подобными учебными заведениями стало уже не до качества обучения. В аудиториях за кафедрами стоят те же “девочки и мальчики”, не имеющие ни ученой степени, ни опыта практической работы.

Перепроизводство плохо обучаемых юристов, точнее лиц, получивших соответствующий документ, представляет угрозу национальной безопасности. Впервые эту мысль озвучил М.А. Митюков в одном из публичных выступлений. Но от понимания сути проблемы до конкретных решений на высшем государственном уровне дело пока не дошло. Армия лиц, считающихся юристами, быстро растет и уже достигла критического уровня.

Необходимо кардинально изменить систему подготовки юридических кадров: отказаться от услуг негосударственных образовательных юридических учреждений либо национализировать последние, пересмотреть образовательные программы и учебные планы. Самой сложной остается работа над совершенствованием государственного стандарта в условиях постоянно изменяющегося законодательства.

Стратегическим направлением на ближайшую перспективу могла бы быть повсеместная подготовка учителей права на базе педагогических вузов страны. Обучение основам правовых знаний с первого класса школы по отработанным методикам, адаптированным учебникам даст возможность сформировать маленького гражданина, право-послушного, способного самостоятельно решать стандартные житейские проблемы. Этот путь к правовому государству несомненно короче и правильнее, по сравнению с подготовкой “маленьких юристов”, полу-юристов.

Сама же идея правового государства в России не должна исчезать из научных исследований, несмотря на все перипетии последних лет и довольно мрачные перспективы. Поиски национальной идеи, в сущности, показывают общую цель – создание гражданского общества в России. И вот уже целое десятилетие страна находится в переходном периоде. Термином “переходный период” мы привыкли обозначать расплывчатые понятия, вероятно, потому, что по советской традиции нам объявляли об очередном переходе к далекой цели. После 17 августа прошедшего года большинству разумного населения стало ясно, что к капитализму нам перейти, похоже, не удалось, а до социализма и вовсе далеко.

Представляется, что правовые формы управления обществом в ближайшей перспективе должны носить чрезвычайный, хотя и временный характер. Иначе говоря, нужно иметь несколько вариантов именно чрезвычайного законодательства, каждый вариант рассчитывать на определенную социально-экономическую и политическую ситуацию.

Гражданско-правовой блок экстренных, исключительных мер теоретически можно представить в двух основных вариантах. Первый – эволюционный – предполагает постепенный возврат к административной системе управления хозяйством, деприватизацию жизненно важных объектов, ограничение свободы договора и др. Второй может быть использован в случаях действия непреодолимой силы в нынешнем легальном ее понимании (ст. 202, 401 ГК РФ), т.е. не только как стихийного бедствия, но и как явления социального характера. В подобных обстоятельствах, грозящих массовой гибелью людей, разговорами о национализации уже не обойтись, поэтому с учетом исторического опыта, в том числе и российского, следовало бы обратиться к реквизиции имущества в интересах общества. Этот способ прекращения права собственности значительно мягче по известным параметрам по сравнению и с национализацией, и с конфискацией. Его, кстати, и сейчас можно использовать для решения многих экономических проблем (например, на Крайнем Севере).

Объектами реквизиции должны стать в первую очередь транспортные средства, объекты недвижимости, продукты питания, одежда, средства связи, а

также денежные средства на счетах. Закон говорит о решении государственных органов как основании для изъятия имущества, что позволяет исключить участие органов местного самоуправления. Практически это означает, что при обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества можно реквизировать по решению органа власти не ниже субъекта Федерации.

Реквизиции как основанию возникновения права государственной собственности в советской литературе внимания почти не уделялось, и только потому, что при господстве социалистической собственности, и прежде всего в форме государственной, потребности в ее применении не было. Даже в годы войны “советская власть прибегала к реквизиции лишь в самых незначительных размерах” [1].

Правовую основу для применения реквизиции составляли лишь нормы Сводного закона о реквизиции и конфискации имущества, принятого постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. [2] и отмененного в связи с введением ГК РСФСР. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. “О военном положении” было установлено, что не является реквизицией изъятие военными властями транспортных средств или иного имущества у государственных организаций для нужд обороны [3].

В ст. 149 ГК РСФСР было закреплено легальное определение понятия реквизиции как изъятия государством имущества у собственника в государственных или общественных интересах с выплатой ему стоимости имущества. По существу, оно сохранено и в действующем ГК РФ, хотя можно было в интересах точности и в ст. 242 дать легальное определение с небольшими коррективами, не меняющими смысла.

После Чернобыля началось формирование нормативного массива, предназначенного для регулирования многообразных по природе отношений, обусловленных как техногенными катастрофами, так и явлениями социального плана (международные конфликты, Чечня). Участились стихийные бедствия с разрушительными последствиями. Реакция законодателя на чрезвычайные ситуации в целом адекватна. Уже сейчас есть основания квалифицировать систему нормативных актов как комплексную отрасль законодательства по чрезвычайным ситуациям.

Почти нет претензий к авторам проектов нормативных актов: правовые предписания по-военному четки, конкретны; при чтении этих документов возникает ощущение порядка, надежности, хотя бы в этой сфере. Основной для данного исследования вопрос о средствах решен вполне определенно. Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет средств *организаций*, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников. При отсутствии или недостаточности указанных средств выделяются в установ-

ленном порядке средства из резервного фонда Правительства РФ [4].

Не видеть явного несоответствия де факто и де юре невозможно. В стране господствует глубокий системный кризис, и этим все сказано. Если не верить официальной информации об отсутствии резервных фондов даже продовольствия, не реагировать на факты нецелевого расходования средств ГЧС, в частности по Томской области, то сомнения в наличии реальных гарантий защиты интересов потенциальных потерпевших все равно не снимаются. Нельзя обеспечить нормальное функционирование отлаженной системы гражданской обороны без юридических лиц, участников этой системы. Как видно, в законе акцент сделан на финансировании за счет организаций, находящихся в зоне ЧС. Но если рухнули целые отрасли, а успешно работающие не платят налоги, то вряд ли оправдаются расчеты законодателя. Рано или поздно станет ясно, что без реквизиции не обойтись. И тогда возникнут вопросы, на которые можно дать ответы и сейчас.

Вопрос первый – достаточна ли нормативная база для применения реквизиции? Представляется, что недостаточна. В ряде нормативных актов, входящих в качестве элементов в отрасль законодательства по чрезвычайным ситуациям, упоминается о действиях властей по изъятию у граждан и организаций имущества. При сопоставлении соответствующих норм с правилами ст. 242 ГК РФ выясняется, что они не согласуются по существу. Так, при межнациональных конфликтах право провести временное изъятие у граждан, предприятий и организаций огнестрельного оружия, боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ, а также у предприятий и организаций – радиоактивных веществ и военной техники предоставлено особому органу – **Временной администрации**. Это, конечно, не реквизиция.

В соответствии со ст. 9 ФЗ “Об обороне” граждане РФ предоставляют в военное время для нужд обороны по требованию федеральных органов исполнительной власти здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящееся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ [5]. Это уже больше похоже на реквизицию, но отличия очевидны. Термин “реквизиция” в законодательстве о чрезвычайных ситуациях вообще не употребляется, а далеко не всякий чиновник способен взять на себя ответственность и, в частности, применить ст. 242 ГК, если специальным актом обязанность произвести реквизицию на него не возложена.

Представляется целесообразным ввести термин и соответственно обозначаемое понятие “реквизиция” в законодательство о чрезвычайных ситуациях в виде бланкетной нормы. Эта мера способна решить несколько задач: 1) конкретизировать легальный источник затрат на предупреждение и ликвидацию чрез-

вычайных ситуаций, 2) осуществлять судебный контроль (ч.2 ст.242 ГК) за соблюдением условий изъятия имущества у собственников и 3) отработать механизм реализации норм о реквизиции.

Вопрос второй – достаточно ли совершенны нормы ст. 242 ГК? Комментаторы находят в ней как достоинства, так и недостатки. Не останавливаясь на отмеченных в учебной литературе невосвершенствах, обратимся к нормам, определяющим условия изъятия имущества. Систематическое толкование ст. 202, 401 и 242 ГК дает основание утверждать, что реквизиция может применяться не только в условиях непреодолимой силы. О непреодолимости как признаке непреодолимой силы в ст. 242 не упоминается, достаточно чрезвычайности наступившего обстоятельства (действия либо события). Иначе говоря, сфера применения реквизиции по действующему законодательству очень широка, изъять имущество у собственника и по закону совсем нетрудно. Более того, на сегодняшний день ни условия, ни порядок изъятия **специальным законом** (а надо полагать, его имеет в виду законодатель) (ч.1 ст. 242 ГК) не установлены. Нет и общей нормы о критериях оценки, по которой собственнику возмещается стоимость реквизируемого имущества, иначе зачем предоставлять право оспаривать в суде оценку? Следовательно, необходима разработка нормативного акта, конкретизирующего общие нормы ст. 242 ГК, например по типу исторического предшественника – Сводного закона о реквизиции и конфискации имущества от 28 марта 1927 г.

Вопрос третий – за счет каких источников государство будет обеспечивать выплату стоимости изымаемого имущества собственникам? На период кризиса можно принять нормативный акт временного характера (обозначив период действия, допустим, 10 лет). В этом случае порядок и формы расчетов государства с бывшими собственниками напрямую увязываются с проблемами текущего периода. Незаконное предпринимательство и другие преступления в сфере экономической деятельности, за которые конфискация не предусматривается, могли бы учитываться при решении вопроса о первоочередных кандидатурах на реквизицию по сравнению с правопослушными собственниками соответствующих видов имущества.

К злостным неплательщикам налогов справедливо было бы применение зачета причитающейся стоимости реквизируемого имущества в счет суммы неуплаченного налога.

Закон не исключает отсрочки и рассрочки расчетов с бывшим собственником изъятого имущества (ч.3 ст.242 ГК). Выкуп государством имущества и при реквизиции допускает возможность расчетов имущественными правами и ценными бумагами. Но нужен специальный закон, в котором следовало бы закрепить в качестве исключения возможность применения предлагаемых мер, связав их с презумпцией вины собственника перед государством.

Литература

1. Новицкий И.Б. История советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1957. – С.271.
2. СУ РСФСР 1927. – №38. – ст. 248.
3. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР 1938–1961 гг. – М., 1961. – С. 418.
4. Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утв. постановлением Правительства РФ №1113 от 5 ноября 1995 г., пункт 24. – СЗ РФ. – 1995. – №46. – Ст. 4459.
5. СЗ РФ. – 1996. – №23. – Ст. 2750.

Л.П. Чумакова

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Новосибирский филиал Юридического института Томского государственного университета

Религиозные объединения включаются в правовую систему как субъекты государственно-, административно-, гражданско-правовых, трудовых и многих других отношений. Представляет интерес рассмотрение каждой группы указанных правовых отношений. В данной работе нами предпринята попытка проанализировать, используя сравнительно-правовой и исторический методы исследования, особенность взаимоотношений религиозных объединений и государства. Известно несколько моделей отношений государства и религиозных объединений: договорная (конкордатная), плюралистическая, государственная церковь и отделение церкви от государства. Две последние модели являются наиболее распространенными.

Конкордатная модель отношений предполагает наличие соглашения (договора) между правительством какого-либо государства и Ватиканом, в котором определяется характер и содержание взаимоотношений государства и католической церкви в данной стране. Конкордаты широко использовались Ватиканом в XIX в. Одним из самых знаменитых был договор 1801 г. между Наполеоном и папой Пием VII, который объявлял католицизм религией большинства французов. Архиепископы и епископы назначались правительством, после чего папа давал им каноническое утверждение. Священники назначались епископами с согласия правительства. Духовенству устанавливалось постоянное государственное жалование. В таком подчиненном государству положении церковь во Франции продолжала оставаться на протяжении всего времени действия конкордата до момента отделения церкви от государства в 1905 г.

Конкордат Ватикана с Испанией, существовавший с 1851 по 1868 г. ставил католическую церковь в особо привилегированное положение. Договор с Австрией (с 1855 по 1874 г.) дал возможность католическому духовенству получить широкие права в обла-

сти народного образования, брака, взаимных отношений между вероисповеданиями.

Конкордат с Россией существовал с 1847 по 1863 г. [1, с. 710, 807].

Плюралистическая модель основана на признании государством свободы и равенства всех религий и вероисповеданий.

Статус одной из религий в качестве государственной предполагает его официальное закрепление в законодательстве. В качестве признаков государственности церкви называются: тесное сотрудничество государства и церкви, установление в отношении последней налоговых и иных привилегий, возврат в собственность когда-либо изъятого у церкви имущества, финансовая поддержка со стороны государства, передача церкви ряда государственных функций прежде всего в сфере регистрации актов гражданского состояния (рождения, смерти, брака) и регулирования брачно-семейных отношений, активное участие церкви в политической жизни страны, в воспитании молодежи, преподавание религии в учебных заведениях и т.д. [2, с. 87–88].

Крайним проявлением государственности религии является ислам. Свод правовых и теологических нормативов ислама составляет шариат (мусульманское право), который представляет собой универсальный регулятор всех сторон жизни общества.

До 1918 г. Россия относилась к числу государств, имеющих православие в качестве государственной религии и Русскую Православную Церковь в качестве государственной церкви.

Целью настоящей работы не является изложение истории Русской Православной Церкви. Вместе с тем анализ церковно-государственных отношений в динамике может способствовать выявлению тенденций их развития в будущем. Взаимоотношения церкви и государства в России на протяжении многих веков развивались от независимости и приоритета церкви