



УДК 340.12
ББК 67.06

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОЦЕДУРЕ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

А.Г. Тарасова

В данной статье дается краткая характеристика основных подходов к определению места юридической процедуры в процессе реализации прав и свобод человека и гражданина, на основе которых раскрывается актуальность темы. Показана значимость юридической процедуры, выражающаяся в том, что нерешенность проблем в вопросах использования юридических процедур приводит к негативным проявлениям в деятельности государственных органов, обеспечивающих реализацию прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: юридическая процедура, юридический процесс, общественные отношения, права и свободы человека и гражданина, реализация прав и свобод, регистрация, лицензирование.

На современном этапе острейшими проблемами, препятствующими позитивному социально-экономическому развитию российского государства, продолжают оставаться административный произвол и коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. Отсутствие или противоречивость законодательства, бюрократическая запутанность процедур регистрации, лицензирования, сертификации, согласования инвестиционных проектов создают серьезные трудности на пути реализации прав и свобод человека и гражданина.

Анализ юридической процедуры заслуживает первостепенного внимания, потому что представляет собой важную гарантию, необходимое условие практического действия права, успешного эффективного осуществления правового регулирования в сфере обеспечения прав человека и гражданина. Необходимость изучения правовой природы юридической процедуры обусловлена объективными причинами, в частности потребностью в более совершенном механизме реализации прав и свобод человека и гражданина.

Назначением юридических процедур является обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, установление надежных гарантий от государственного произвола. Такое понимание юридических процедур позволит пересмотреть представления об отношениях государства и человека.

Общепризнанно, что реализация практически всех разновидностей социальных норм нуждается в процедурах и процедурных нормах. Особенно процедура присуща тем социальным нормам, которым свойственен признак формальной определенности и которые действуют при условии четкой фиксации и знакового внешнего оформления, то есть юридическим нормам.

Отмечено, что «процедуры рождаются там, где возникает потребность нормативного установления не только осуществляемого в действиях социальных субъектов возможного и должного поведения, но и порядка (в том числе принудительного) соответствующих действий» [6, с. 8].

Процедура (от лат. – обеспечивать продвижение чего-либо, установленный порядок) как общесоциальное явление представляет собой систему, которая: а) ориентирована на достижение конкретного социального результата; б) состоит из последовательно сменя-

ющих друг друга актов поведения, ступеней деятельности; в) создает модель развития, движения какого-либо явления, закрепляемую на нормативном уровне; г) иерархически построена; д) находится в динамике, развитии; е) имеет сложный характер.

Целевой подход к процедуре как общесоциальному явлению позволяет говорить о системе общественных отношений, входящих в процедуру, что объективно отражает существующие между этими отношениями взаимосвязи. Система общественных отношений, составляющих процедуру, направлена на достижение конкретного социального результата, выступающего целью процедуры [16, с. 39]. Таким образом, важнейшая черта процедуры заключается в том, что она представляет собой систему общественных отношений, направленных на достижение конкретного социального результата.

Анализ истории становления и развития законодательства о юридических процедурах в зарубежных странах и в России позволяет сделать вывод о том, что в нем процедура применяется для обозначения юридической и процессуальной деятельности, причем законодатель не уделяет внимание той или иной ее разновидности, которая могла бы определить отдельные сферы государственной деятельности. Проблема эта связана с тем, что в российской и зарубежной теории не были разработаны подходы к понятию процедуры, помогающие при исследовании правовой природы обозначить ее сущность и выделить основания классификации.

В начале XX в. в научной литературе разрабатывается понятие процедуры как процессуальной деятельности. За основу берется мнение известного ученого С.К. Гогеля, который утверждает, что процедура – это судебный порядок разрешения споров по делам управления (выделяя судебную, административную процедуры) [8, с. 42].

В российской юридической литературе конца XX в. был разработан подход к понятию правовой процедуры, выступающей в качестве нормативно установленного порядка осуществления юридической деятельности, обеспечивающего реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемого от нарушения правовыми санкциями [4, с. 97; 24, с. 7].

Обращаясь к общей теории права, следует отметить, что она характеризует процедуру как нормативное правило, воплощаемое в юридическом регулировании общественных отношений, что порождает необходимость в выделении традиционных процессуальных отраслей (гражданско-процессуального, уголовно-процессуального права и др.) [9, с. 3; 19, с. 10].

Вместе с тем данное понятие исследуется и в зарубежной литературе. Так, например, представитель американской отраслевой теории Б. Шварц называет процедуру процессуальным правилом реализации материальных норм [27, р. 3]. Французская теория характеризует процедуру как последовательность актов и операций, осуществляемых в порядке присутствия определенных представителей власти или частных лиц с целью исполнения любого юридического акта [22, с. 67]. Наряду с этим современные английские ученые под процедурой понимают определенное условие применения закона и исполнения решения парламентом либо судом [26, р. 20].

Правильное понимание юридической процедуры с необходимостью предполагает четкое представление о соотношении юридического процесса и юридической процедуры. Данный вопрос имеет важное научное и практическое значение. При этом в доктрине российского права не достигнуто единообразного понимания соотношения близких и взаимосвязанных понятий «процесс» и «процедура» [5; 6; 12; 13; 14; 25].

Раскрывая указанную проблему, одни авторы отмечают, что «объединение всех видов юридических процедур под рубрикой “процесс” приводит к обескровливанию, выхолащиванию этого богатого и содержательного понятия...» [2, с. 122–123]. А поэтому имеет смысл рассматривать процедуру только как начальную форму урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая лишь при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом [12, с. 112–113].

Другие ученые не проводят каких-либо условных разграничений между процессом и процедурой. Так, например, В.О. Лучин уверен в том, что «процесс» практически равнозначен «процедуре», между ними невозмож-

но провести какую-нибудь разделительную грань. В частности, подчеркивая единство процесса и процедуры, А.Ю. Якимов отмечает, что юридический процесс представляет собой содержание, а юридическая процедура – его форму [23, с. 6]. По мнению автора, именно такое соотношение рассматриваемых понятий способно в полной мере отразить смысл юридической деятельности органов власти.

Анализ существующих научных подходов к интерпретации процесса и процедуры дает основание полагать о том, что наиболее распространенными среди них на сегодняшний день являются концепции «узкого» и «широкого» юридического процесса, каждый из которых в рамках данного исследования требует проведения соответствующего анализа.

Отдельные сторонники широкого понимания процессуального права (В.М. Горшенев, А.И. Ким, Ю.И. Мельников, П.Е. Недбайло, В.С. Основин и др.) действительно иногда отождествляют процесс и процедуру и доводят юридический процесс до границ всякого правоприменения. С другой стороны, некоторые последователи юрисдикционной концепции юридического процесса понимают под процессом урегулированный правом порядок юрисдикционной деятельности, а правовой процедурой предлагают именовать процесс в широком его понимании, то есть дают понять, что, по сравнению с процессом, процедура – юридическая деятельность иного уровня.

Как справедливо отметил С.С. Алексеев, не всякая урегулированная правом процедура совершения юридических действий может быть признана процессом в том специальном юридическом смысле, который исторически сложился и принят в законодательстве, на практике и в науке. «Юридический процесс – это не просто процедуры, длящиеся, растянутые во времени юридические отношения, а особая процедура, которая является выражением специфических юридических режимов применения права» [3, с. 237]. Таким образом, с точки зрения С.С. Алексеева, а также некоторых других исследователей, процесс трактуется как более высокая (иная) степень упорядоченности по сравнению с процедурой. В.А. Тарасова, в частности, полагает, что процедура – это только началь-

ная форма урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом [17, с. 112–113].

По мнению В.Н. Протасова, материальная процедура в праве и юридический процесс (процессуальная процедура) – родственные правовые явления, две ветви юридической процедуры, которая объединяет их общими признаками. Однако это не означает, что одно может перерасти в другое [14, с. 44–45].

Б.М. Лазарев отмечал, что под процедурой понимается порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи, и в результате закрепления процедур правовыми нормами они становятся юридическим явлением и превращаются в процессуальный элемент правопорядка. «Сама система действий, реально совершаемых в соответствии с процедурами теми или иными гражданами, организациями, органами, должностными лицами, и система правоотношений, складывающихся в результате и посредством этих действий, образуют процесс. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры и содержат в себе модели процесса, являются процедурными, а тем самым и процессуальными» [20, с. 5].

Приведенная точка зрения Б.М. Лазарева дает четкое представление, что при нормативном закреплении юридических процедур происходит отождествление процедур и процесса.

Другие исследователи данного вопроса (М.И. Байтин, О.В. Яковенко) высказываются следующим образом: «Юридический процесс и правовая процедура – явления соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не идентичные. Понятие юридического процесса шире, ибо в одном случае оно может совпадать с определенной комплексной правовой процедурой в целом, в другом – выступает как судебный процесс» [4, с. 98].

Таким образом, сторонники широкого понимания процесса, приняв на себя важную и ответственную задачу широко распространить в правовой системе ценные свойства процедурной формы, в итоге своего подхода резко ограничили пределы ее использования.

Это позволяет не согласиться с мнением о соотношении юридической процедуры и

юридического процесса, характеризующим юридическую процедуру как составную часть процесса, определяющую его объем и содержание, служащую для реализации материальных правоотношений [18, с. 6].

Охватить все разновидности процедур последователи широкого понимания процесса в свое время пытались такими понятиями, как «организационные нормы» и «организационные отношения». Первые попытки выделения организационных отношений содержались в работах С.С. Студеникина, А.А. Аскерова, Ц.А. Ямпольской. Например, В.И. Каминская утверждала, что в каждой отрасли права наряду с материальными нормами имеются нормы организационного и процедурного характера, которые можно считать процессуальными, необходимыми для разрешения юридического дела [11, с. 65].

Вместе с тем И.М. Зайцев и Н.А. Рассахатская полагают, что в современном праве есть всего четыре процессуальные формы (п. 2 ст. 118 Конституции РФ), а иные порядки юридической деятельности – не процессы, а процедуры. Общей чертой процедуры и процессуальной формы выступает их «организующая роль относительно конкретного результата, достижению которого они служат, а также обеспеченность правовыми санкциями» [10, с. 47].

В.Н. Протасов предложил классификацию юридической процедуры, выступающей по характеру правового отношения в качестве материальной, процессуальной и правотворческой [14, с. 8].

Если юридическую процедуру классифицировать на материальную и процессуальную, то можно предложить подход к пониманию юридической процедуры как нормативной регламентации осуществления правовой деятельности, связанной с реализацией прав и обязанностей участниками общественных отношений, а также разрешением юридических дел и споров.

Автор предложил разделить материальные процедуры на две группы: 1) процедуры позитивного применения права (например, порядок реализации гражданами права на пенсию); 2) процедуры, не связанные с правоприменением, которые характерны для гражданско-правового регулирования (порядок заклю-

чения договоров, исполнение обязательств и т. д.) [14, с. 9].

По характеру спорных правоотношений и категории юридических дел следует различать такие процессуальные юридические процедуры, как: а) процедуру, связанную с разрешением гражданских дел и арбитражных споров; 2) процедуру, связанную с рассмотрением уголовных дел; 3) процедуру, связанную с рассмотрением административных дел в судах; 4) процедуру, связанную с разрешением дел об административных правонарушениях; 5) процедуру, связанную с разрешением трудовых споров.

Для обоих видов юридических процедур (юрисдикционных и неюрисдикционных) общим является наличие определенной «нормативной модели», которая определяет: а) их целевое назначение; б) тип основных отношений; в) круг лиц, участвующих в процедуре, поскольку для реализации основного отношения могут понадобиться дополнительные субъекты, помимо тех, что участвуют в основном правоотношении; г) акты поведения, которые могут и должны совершить участники процедуры; д) последовательность совершения актов поведения; е) сроки (время) и место осуществления как отдельных процедурных действий, так и процедуры в целом; ж) правовые средства, обеспечивающие функционирование процедуры [там же, с. 21].

Отсутствие регламентации процедурных норм свидетельствует о недостаточно высокой отработанности механизмов реализации прав и свобод человека и гражданина и негативно сказывается на уровне правового обеспечения интересов личности. При этом следует учитывать, что механизм непосредственной реализации прав и свобод человека и гражданина – мало разработанная и недостаточно изученная тема. Это связано с недооценкой не столько в научной литературе, сколько в законодательстве советского периода роли личности в процессе реализации прав и свобод человека и гражданина. Государство прямо или косвенно участвовало в процессе реализации личностью своих прав, контролируя каждую стадию данного процесса, тем самым значительно ограничивая самостоятельность граждан в выборе средств и способов реализации своего права. Инициативному порядку

реализации прав и свобод, при котором личность сама определяет порядок и организует осуществление прав и свобод, отводилась второстепенная роль.

Вместе с тем стадия непосредственного использования личностью своего права выделяется в качестве главной, связанной с конкретными правоотношениями, с наиболее активным участием в них правообладателя, в то время как предшествующие стадии и осуществляемые в их рамках действия служат переходными, подготовительными.

Следует заметить, что изучение юридического механизма реализации прав человека и гражданина включает анализ нескольких вопросов: 1) юридические факты – предусмотренные правовыми нормами обстоятельства, выступающие в качестве оснований наступления правовых последствий, определяют порядок реализации конкретных прав и свобод человека и гражданина; 2) инициативный юридический порядок реализации прав и свобод человека и гражданина, при котором личность сама определяет порядок и организует осуществление прав и свобод; 3) процедурно-правовой порядок реализации, когда закон предусматривает способ реализации права или свободы человека и гражданина и устанавливает виды процедурно-правового порядка (как правило, правоприменительный порядок реализации); 4) охрана и защита прав и свобод человека и гражданина [15, с. 80–99].

Если закон предоставляет возможность самому носителю права в полном объеме определять порядок организации и претворения в жизнь решения об использовании права, то в этом случае можно говорить об «инициативной» процессуальной форме, и юридический порядок реализации прав и свобод в этом виде чисто условно называют инициативным [7, с. 98; 15, с. 84; 21, с. 107].

Наряду с инициативным порядком реализации прав и свобод человека и гражданина существует процедурно-правовой порядок, при котором закон с той или иной степенью определенности предусматривает способ реализации прав и свобод. В этом случае закон устанавливает порядок реализации, его процедуру: последовательность действий самого субъекта прав и свобод, а также содержание этих действий, выполнение которых и на-

правлено на достижение наиболее полного и точного использования права или свободы.

Процедурно-правовой порядок реализации, в свою очередь, можно подразделить на два вида. Данная классификация зависит от наличия или отсутствия правоприменительной деятельности органов государства или уполномоченных на то общественных организаций. Там, где нет такой правоприменительной деятельности, речь идет о простом процедурно-правовом порядке реализации прав и свобод человека и гражданина. Примером такого вида процедурно-правового порядка служит реализация права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, когда осуществление данного права в определенных законом случаях не требует правоприменительных актов.

Другой вид процедурно-правового порядка реализации прав включает правоприменительную деятельность соответствующих органов. При этом сама правоприменительная деятельность имеет всегда определенные процессуально-процедурные формы [15, с. 84–85].

Процедурно-правовые установления традиционно рассматриваются как гарантия законности, порядка, демократии, защищенности прав и свобод человека и гражданина, в механизме непосредственной реализации прав и свобод они выступают самостоятельным элементом и отражают сущность данного механизма.

В итоге необходимо подчеркнуть, что правовые средства обеспечения действительности юридических процедур при непосредственной реализации прав и свобод человека и гражданина заключаются в том, что они должны быть разнообразны и содержать стимулы к качественному осуществлению процедурных норм, в то же время правовые средства гарантирования должны сочетаться друг с другом и в своей совокупности преследовать одну цель – содействовать как в реализации нормативной модели юридической процедуры, так и в реализации прав или свобод человека и гражданина.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аграновская, Е. В. Правовая культура и обеспечение прав личности / Е. В. Аграновская. – М. : Наука, 1988. – 145 с.

2. Алексеев, С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Наука, 1971. – 195 с.
3. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
4. Байтин, М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин, О. В. Яковенко // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 97–98.
5. Баландин, В. Н. О видах юридического процесса / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина // Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 131–132.
6. Баришпольская, Т. Ю. Гражданский процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. Ю. Баришпольская. – Томск, 1988. – 226 с.
7. Витрук, Н. В. Механизм реализации политических прав и свобод граждан / Н. В. Витрук // Советское государство в условиях развитого социалистического общества. – М. : Наука, 1978. – 327 с.
8. Гогель, С. К. Губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах / С. К. Гогель // Вестник Права. – 1906. – № 4. – С. 79–80.
9. Гражданский процесс : учебник / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ПБОЮЛ Гриженко, 2001. – 544 с.
10. Зайцев, И. М. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание и значение / И. М. Зайцев, Н. А. Рассахатская // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 41–43.
11. Каминская, В. И. Место процессуальных норм в системе советского права / В. И. Каминская // Демократические основы советского социалистического правосудия / под ред. М. С. Строговича. – М. : Наука, 1965. – 392 с.
12. Лукьянова, Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.
13. Мордовец, Л. С. Демократия, право, процедура. Территория государства и права : Курс лекций / Л. С. Мордовец. – М. : Юристъ, 1997. – 776 с.
14. Протасов, В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.
15. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. – М. : Наука, 1983. – 264 с.
16. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Сов. энцикл., 1990. – 1294 с.
17. Тарасова, В. А. Процессуальная форма деятельности органов социального обеспечения / В. А. Тарасова // Сов. государство и право. – 1973. – № 11. – С. 43–45.
18. Ткач, А. Н. Юридические процедуры: от теории к практике / А. Н. Ткач // Юрист. – 2002. – № 1. – С. 32–34.
19. Уголовный процесс : учеб. для вузов / под ред. В. Н. Григорьева [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 832 с.
20. Управленческие процедуры / под ред. Б. М. Лазарева. – М. : Наука, 1988. – 243 с.
21. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.
22. Юридические процедуры во французском праве. – М. : Изд-во Фр. Орг. Техн. Сотрудничества, 1994. – 92 с.
23. Якимов, А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 67–68.
24. Яковенко, О. В. Правовая процедура : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Яковенко. – Саратов, 1999. – 219 с.
25. Яковенко, О. В. Соотношение понятий правовой процедуры и правового процесса / О. В. Яковенко // Вопросы теории государства и права: Новые идеи и подходы : межвуз. сб. науч. тр. – Вып. 2 (11). – Саратов : СГАП, 2000. – 179 с.
26. Molan Michael, T. Administrative Law (Textbook) / T. Molan Michael. – L. : HLT Publications, 1995. – 556 p.
27. Shwartz, B. Administrative Law / B. Shwartz. – Boston, 1976. – 447 p.

ON LEGAL PROCEDURE OF THE CITIZEN'S HUMAN RIGHTS AND FREEDOM REALIZATION

A. G. Tarasova

The article presents a review on the basic approaches to defining the importance of legal procedure in the course of the human rights and freedom realization which reveals the urgency of the topic under discussion. The author underlines that the lack of thoroughly-defined legal procedure to establish human rights and freedoms results in inefficiency of state structure activities.

Key words: *legal procedure, legal process, public relations, the human rights and freedom of a citizen, realization of the rights and freedom, registration, licensing.*