

Благодаря тесному контакту с просвещенной Европой за XVIII в. Россия смогла не только создать разветвленную сеть регулярных органов правопорядка, но и четко разграничить сферу их деятельности, сосредоточив одни на государственной (тайная канцелярия, тайная экспедиция и т. д.), а другие – на общественной безопасности (управа благочиния, нижний земский суд). Однако с учреждением в 1802 г. Министерства внутренних дел, призванного решать все вопросы государственно-административного управления, Россия пошла по пути сосредоточения в одних руках вопросов государственной и общественной безопасности.

Попытки учреждения узкоспециализированных самостоятельных структур, которым бы поручались исключительно вопросы государственной безопасности, из раза в раз проваливались (Комитет охранения общей безопасности, Министерство полиции, Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии и т. д.), после чего происходило их новое переформатирование в рамках имперского МВД.

Как показала российская практика, эффективная работа в деле обеспечения государственной безопасности оказалась невозможна без активного участия в ней всех государственных структур, отвечающих за охрану границ, организацию почтовой связи, сбор разнообразной статистической информации, выдачу тех или иных разрешений либо организацию контроля за перемещениями российских и иностранных граждан по территории страны и т. д.

Как правильно отметил английский философ и социолог Г. Спенсер, государство, по сути, – живой организм, в котором каждый элемент взаимосвязан с другими, хоть и выполняет различные функции, в том числе и в части обеспечения его безопасности (внутренней и внешней), защиты от окружающих его таких же организмов-конкурентов, борющихся между собой. С точки зрения этой органической теории название «органы внутренних дел» как нельзя точно отражают суть их деятельности, которая представляет собой своего рода выполнение функции иммунной системы организма, обеспечивающей нахождение и уничтожение вредных элементов, своих и инородных.

УДК 340.132.6

Н.М. Дубрава

О ПРЕДМЕТЕ ТОЛКОВАНИЯ НОРМ ПРАВА

Для понимания толкования норм права большое значение имеет определение того, что является предметом толкования. На протяжении многих десятилетий и даже сегодня большинство отечественных исследователей сходятся на мысли о том, что предметом толкования является государственная воля, объективно выраженная (закрепленная) в тексте нормативного правового акта. Однако последнее не мешало и не мешает одновременному существованию в науке теории права несколько разных позиций относительно предмета толкования, будь то это воля законодателя (дух закона) или воля закона (буква закона).

Крупнейший ученый-правовед, представитель юридического позитивизма в русской философии права Г.Ф. Шершеневич пишет: «Для толкования существенно то, что выражено в законе, а не то, что хотели в нем выразить». Данной позиции придерживаются и современные исследователи. Например, В.А. Петрушев однозначно говорит, что «выход интерпретатора в ходе толкования за пределы текстуальной формы права, сосредоточение его внимания на каких-либо иных элементах правовой действительности неизбежно ведет на практике к его неверной интерпретации». О.М. Беляева занимает позицию, согласно которой «главная задача толкования – выяснить смысл того, что сформулировал законодатель, а не что он хотел выразить». Иначе говоря, в данном случае предметом толкования является текст нормативного правового акта.

В сложившейся ситуации считаем необходимым предложить в качестве предмета толкования норм права рассматривать не что иное, как должную волю законодателя, которая в силу разных объективных и, возможно, субъективных причин не всегда выражена в законе. Здесь уместным будет вспомнить высказывание древнеримского государственного деятеля и выдающегося оратора Марка Туллия Цицерона: «сущность закона надо искать в мыслях, которые думал выразить законодатель, но не в словах, которыми они выражены; тот судья исполнит закон, который осуществит мысли законодателя, но не тот, который будет держаться буквы закона».

Авторитетной в данном случае является позиция специалиста в области толкования Е.В. Васьковского, который отмечает, что «толкование должно воспроизвести те представления и понятия, которые связывал с данной нормой ее создатель». При этом ученый говорит о таких задачах толкования, как «раскрытие содержания нормы», «развитие ее смысла», «выяснение мысли и воли законодателя».

Здесь же приведем в пример известного русского философа и правоведа Е.Н. Трубецкого, который в качестве задачи толкования видит уяснение внутреннего смысла законоположений. По мнению ученого, «толкование, которое не идет дальше буквы закона, в высшей степени опасно и может привести к многочисленным злоупотреблениям. Выяснение духа закона, намерений и целей, имевшихся в виду законодателем, – вот истинная цель и основная задача всего толкования».

В этой связи не только универсальной, но и оправдывающей себя причиной уяснения в процессе толкования не воли закона, а должной воли законодателя считаем изменившиеся условия общественного развития (в случае применения нормативного правового акта по истечении значительного времени после его создания), обуславливающие разрыв между волей законодателя и волей закона.

Некоторыми учеными в качестве предмета толкования рассматриваются как воля законодателя, так и воля закона, причем не в их единстве, а по отдельности. По словам известного представителя социологической юриспруденции Н.М. Коркунова, «так как положительное право составляет только то, что нашло в себе выражение в источниках права, то воля законода-

теля лишь настолько составляет закон, насколько она выразилась в законодательном акте. Если законодатель по неумелости или недосмотру выразил в законе свою волю уже ее действительного содержания, законом она делается все-таки только в том объеме, в каком она выражена. С другой стороны, закон служит настолько источником права, насколько он выражает волю законодателя. Поэтому, если случайно выражения закона окажутся шире действительной волею законодателя, законом должно считаться только то, что составляло действительную волю законодателя. Ошибка или неправильность языка не могут служить источником права».

Неопределенным, по нашему мнению, остается понимание предмета толкования исследователем С.В. Бошно, который говорит, что «цель разъяснения норм права – уяснение действительного смысла, установленного законом правила, его объяснение и уточнение, поскольку в силу каких-то причин оно выражено не с должной полнотой, четкостью и ясностью». В данном случае вполне оправданными являются вопросы о том, что понимать под действительным смыслом (волю законодателя, волю закона или нечто иное) и каков критерий действительности.

Еще одно интересное положение высказывает С.В. Бошно: «предмет исследования при толковании – правовая норма, за пределы которой при строгом режиме законности выходить нельзя». В таком случае норма права видится нами как некое пространство, имеющее границы, в рамках которых допустимо порождение под влиянием конкретной жизненной ситуации новых смыслов.

На наш взгляд, относительно того, что считать предметом толкования (волю законодателя или волю закона), следует придерживаться позиции, высказанной классиком цивилистической мысли, профессором О.С. Иоффе, о том, что в процессе толкования важно единство воли и волеизъявления, т. е. необходимо учитывать и волю законодателя, и волю закона.

УДК 94(476)

А.В. Кащеев

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ БССР: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Эффективность деятельности органов внутренних дел непосредственно связана с их кадровым потенциалом, развитие которого в Республике Беларусь осуществляется в рамках государственной кадровой политики. Концепцией государственной кадровой политики Республики Беларусь определен механизм ее реализации, который включает в себя «комплекс правовых норм, принципов, форм, методов и средств, обеспечивающих эффективность подбора и расстановки кадров, их подготовки, переподготовки и повышения квалификации». Кадровая политика любого государства опирается на наработки предыдущих поколений. В этой связи исследование кадровой политики в ОВД на каждом этапе их развития приобретает особое значение.

Анализ советской историографии истории ОВД свидетельствует, что на системном уровне различные стороны деятельности ОВД стали исследоваться только с появлением и расширением сети ведомственных учреждений высшего образования. Аналогичная ситуация была характерна и для исследований в области истории белорусской милиции. До распада СССР к истории ОВД обращались в первую очередь исследователи из числа их сотрудников (работников), что было связано с закрытостью тематики и спецификой архивных фондов, доступ к которым был ограничен для «гражданских» исследователей. Центром исследования истории советской милиции являлась Высшая школа МВД СССР, преобразованная осенью 1973 г. в Академию МВД СССР. На базе этого учреждения образования сформировалась и успешно функционировала научная школа истории ОВД под руководством Р.С. Мулукаева.

На территории БССР 60–80-е гг. XX в. связаны с началом деятельности таких белорусских историков, как Н.И. Ильинский, А.Ф. Вишневский, В.А. Ананич, А.В. Шарков, К.И. Барвинок и др., которые заложили основу исследования истории белорусской милиции, в том числе проводимой в ней кадровой политики. Одними из первых к данной проблеме обратились Н.И. Ильинский, Л.Т. Макаров и К.И. Барвинок, в кандидатских диссертациях которых рассматривалась деятельность Коммунистической партии БССР по кадровому обеспечению ОВД. В целом вопросы кадрового обеспечения ОВД затрагивали в своих докторских диссертациях Н.И. Ильинский, А.Ф. Вишневский и В.А. Ананич. Последний подготовил и опубликовал в 1992 г. учебное пособие «Организация работы с кадрами милиции в Белоруссии», охватывающее период с 1971 по 1985 г. Указанное пособие интересно и тем, что в нем работа с личным составом ОВД рассматривается в качестве элемента общегосударственной кадровой политики и включает в себя «подбор, расстановку, обучение, перспективы улучшения качественного состава служб и совершенствования их профессиональной подготовки».

Помимо научной и учебной литературы, изданной в рассматриваемый период, вопросы кадровой политики в ОВД были представлены в научно-популярных изданиях, посвященных юбилейным датам советской милиции, в том числе белорусской. Однако следует отметить, что все они имели ограничительный гриф «Для служебного пользования».

После распада СССР работа историков претерпела серьезные изменения, что непосредственно отразилось на тематике и качестве исследований. Однако, как и в советское время, на современном этапе историю белорусской милиции продолжают изучать в первую очередь исследователи, так или иначе связанные с ОВД. Среди них можно назвать А.И. Мурашко, А.С. Жмуровского, В.А. Данилова, С.Ф. Лапановича, А.В. Григорьева, И.А. Сороковика, Д.Н. Понуждаева, А.Н. Тютюнокова и др. Одновременно с ними к исследованию истории белорусской милиции начинают обращаться ученые, не связанные с ОВД. Это, например, историк из Полоцка Е.В. Сумко, которая подготовила целую серию работ, посвященных полоцкой уездной советской рабоче-крестьянской милиции в 1918–1924 гг. В 2004 г. была опубликована монография К.И. Барвинка, в которой рассматривались становление, развитие и угасание партийной кадровой политики в системе МВД БССР, а также кадровая политика в ОВД Республики Беларусь в первое десятилетие после обретения независимости. Следует отметить, что в нашей