Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Организация правоохранительной деятельности по взаимодействию нотариальных и правоохранительных органов в городах федерального значения

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Москаленко, Мария Игоревна

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.11

**Специальность:**

Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности

**Количество cтраниц:**

183

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Москаленко, Мария Игоревна

Глава 1. Сущность и специфика правоохранительной деятельности в городах федерального значения

§ 1. Конституционно- - правовой статус городов федерального значения и его влияние на организацию правоохранительной; деятельнрсти на примере нотариата).^ "

§ 2. Организация правоохранительной деятельности в городах федерального значения: теоретико-правовой анализ

Глава 2. Основные направления взаимодействия правоохранительной и нотариальной деятельности в Москве и Санкт-Петербурге

§ 1. Особенности реализации судебной власти в городах федерального значения и ее взаимодействие с нотариатом,

§ 2. Правоохранительные органьт г. Москвы и г. Санкт-Петербурга: специфика и структура в контексте реализации контрольных (надзорных) полномочишпо отношению к нотариату.

§ 3. Обеспечение деятельности и подготовка кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения

§ 4. Оптимизация правового регулирования статуса нотариата в городах федерального значения ;'

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Организация правоохранительной деятельности по взаимодействию нотариальных и правоохранительных органов в городах федерального значения"

Актуальность темы исследования. Провозгласив федеративное устройство в качестве основы конституционного строя,- Конституция Российской Федерации определила и основополагающие параметры организации правоохранительной деятельности. Так, особенности конституционно-правового статуса городов, федерального1 значения, охарактеризованных как субъекты Российской Федерации в ст. 65 Конституции, РФ, не могут игнорироваться при научном анализе правоохранительных органов и структур, к которым все;, большее число исследователей: относит и нотариат.,

В теории правоохранительной деятельности практически не исследованы проблемы- сущности; содержания и специфики организации деятельности по, защите прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов с учетом, специфики тех-субъектов, федеративного государства, в которых сосредоточены властные полномочия. Вместе с тем, они актуализируются с развитием новых тенденций и подходов; к принципам и порядку разграничения полномочий между уровнями публичной власти, к определению статуса публичного образования как субъекта государственной власти. Так, в современной; России уже канули в лету попытки построения, «собственных» правовых и правоохранительных систем, которые можно было наблюдать в конце XX века, к примеру, в республиках Башкортостан, Татарстан, Чечня. Однако специфические признаки и черты в правоохранительной деятельности в городах федерального значения; по; убеждению автора диссертационного исследования, должны, присутствовать, ибо они обусловлены конституционными нормами и, в частности, требованиями:1 п. «б» ч: 1 ст. 72 Конституции РФ; согласно которому защита прав и. свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка — предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Здесь можно констатировать, что существующие правоохранительные системы городов федерального значения не являются оптимальными, содержат немало внутренних противоречий, что во многом предопределено отсутствием эффективного правового «инструментария», который бы учитывал особенности статуса таких городов.1 Очевидно, что в настоящее время назрела необходимость разработки концепции организации публичной власти и ее правоохранительной деятельности в городах федерального значения, отвечающей требованиям правового демократического государства.

Соответствующие научные изыскания также должны учитывать, в целом, состояние российской правоохранительной системы, а здесь, как отмечено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г., «далеко не все благополучно».2 Для преодоления сложившейся ситуации необходимы комплексные теоретические исследования «правоохранительной» инфраструктуры, разработка практических предложений по оптимизации взаимодействия всех правоохранительных и правоприменительных органов, институтов гражданского общества. В этом плане представляется обоснованным мнение ученых о том, что необходимо переосмысление роли и места института нотариата среди правоохранительных институтов.3 Здесь, как

1 См.: Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели //Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 27-29

2 Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации //Рос. газета. № 214. 13.11.2009

3 См.: Горбункова И.М. Особенности правоохранительной деятельности российского нотариата в сфере наследственных правоотношений. М., 2007. С. 3 думается, своевременными будут рекомендации по такой организации взаимодействия нотариата с правоохранительными органами, которое будет основываться не на выполнении нотариусом запросов правоохранительных структур для предоставления им необходимой информации как в настоящее время, а на двухстороннем правовом сотрудничестве.

Вышеизложенное, как думается, свидетельствует об актуальности специального комплексного исследования тех процессов, которые обусловливают специфику правоохранительной деятельности в таких субъектах Российской Федерации как города Москва и Санкт-Петербург и характеристики нотариата как субъекта такой деятельности, в частности, в целях консолидации их усилий по обеспечению режима максимальной защищенности прав, свобод и законных интересов человека и гражданина как приоритетной ценности правового государства.

Цель и задачи исследования. Основная цель диссертационного исследования состоит в изучении сущности и специфики организации правоохранительной деятельности в городах федерального значения, выявлении резервов и путей ее совершенствования, в том числе, на основе оптимизации взаимодействия правоохранительных органов и нотариата.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие взаимосвязанные задачи, теоретическое решение которых составило суть и содержание диссертационной работы. В их числе:

- анализ актуальных теоретико-концептуальных подходов к пониманию сущности и специфики правоохранительной деятельности с позиций необходимости формирования максимальных гарантий защищенности прав и свобод человека и гражданина, а также воплощения конституционных принципов федерализма, народовластия, демократизма;

- выявление и системное описание характера взаимосвязи между основами конституционного строя России, правовым положением субъектов федеративного государства и организацией правоохранительной деятельности в городах федерального значения;

- изучение специфики, места и роли российского нотариата в правоохранительной системе городов Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов Российской Федерации;

- исследование сущности и особенностей реализации судебной власти в городах федерального значения и ее взаимодействия с нотариатом; анализ контрольных (надзорных) полномочий правоохранительных органов г. Москвы и г. Санкт-Петербурга в отношении нотариата, а также выявление специфики подготовки кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения;

- формирование практических предложений по оптимизации правового регулирования деятельности нотариата в городах федерального значения на основе использования актуального научного и позитивного зарубежного опыта.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации правоохранительной деятельности в городах федерального значения как субъектах Российской Федерации, а также в сфере взаимодействия нотариальных и правоохранительных органов в городах Москве и Санкт-Петербурге.

Предметом диссертационного исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации и городов Москвы и Санкт-Петербурга, регулирующие процесс организации правоохранительной деятельности, судебная практика, в том числе, судов городов федерального значения (Уставного Суда Санкт-Петербурга, мировых судей г. Москвы и г. Санкт-Петербурга), а также нотариальная и, в целом, правоприменительная практика. В целях разработки предложений по использованию соответствующего позитивного зарубежного опыта изучены законы Федеративной Республики Германии, определяющие особенности организации правоохранительной деятельности в ее столице.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Теоретической основой диссертационного исследования стали научные труды ученых, внесших значительный вклад в развитие теории правоохранительной деятельности. В их числе такие авторы как: Безлепкин Б.Т., Вельский К.С., Божьев В.П., Галустьян O.A., Гуськова А.П., Гуценко К.Ф.,Ендольцева A.B., Кизлык А.П., Ковалев М.А., Колесников И.И., Рыжаков А.П., Савюк JI.K., Фокин В.М., Черников В.В., Шамардин A.A. и многие другие.

Достижение поставленной в диссертационном исследовании цели, потребовало также обращения к трудам ученых специализирующихся в области проблем организации и функционирования института нотариата и осуществления нотариальной деятельности: Алферова И.А., А.Б., Гонгало Б.Н. Жуйкова В.М., Зайцевой Т.И., Крашенинникова П.В., Кутафина O.E., Медведева И.Г., Патращук Ж.В., Пиепу Ж.-Ф., Стешенко JI.A., Тарбагаевой Е.Б., Треушникова Ю.А., Фемилиди A.M., Черемных Г.Г., Черемных И.Г., Шамбы Т.М., Ягра Ж. и других ученых.

Правовую основу диссертационного исследования составили:

- Конституция Российской Федерации;

- нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005) «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ (ред. от 02.06.2009) «О Конституционном Суде Российской Федерации», Основы законодательства Российской Федерации о нотариате 11 февраля 1993 г.;

- законодательство городов федерального значения: уставы городов Москвы и Санкт-Петербурга, Закон г. Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 (ред. от 04.07.2007) «Об Уставном суде города Москвы», Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (ред. от 27.05.2005) «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» и др.;

- подзаконные нормативные правовые акты (Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. от 05.10.2009) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» и т.д.).

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили материалы обобщения правоприменительной и, в том числе, нотариальной практики в городах федерального значения, результаты изучения автором нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, органов идолжностных лиц в сфере организации правоохранительной деятельности.

При подготовке диссертации использовался и личный опыт работы соискателя в качестве консультанта нотариуса.

Методологическую основу диссертационной работы составляют диалектический метод научного познания, а также общенаучные и частно-научные методы теоретического анализа, такие как исторический, сравнительно-правовой, логический, статистический, метод правового моделирования, системного анализа и другие.

Поскольку автор диссертационного исследования предпринял попытку осуществить комплексный анализ организации правоохранительной деятельности в городах федерального значения, был использован системно-структурный метод, позволивший, в частности, выявить потенциал взаимодействия правоохранительных органов и нотариата в городах Москве и Санкт-Петербурге по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, а также общества и государства.

В работе применен конкретно-социологический метод, что обеспечило возможность выявить совокупность факторов и обстоятельств, которые оказывают влияние на правовое регулирование процесса организации правоохранительной деятельности в г. Москве и г. Санкт-Петербурге как субъектах Российской Федерации.

Диссертант использовал сравнительно-правовой метод, что позволило выявить наиболее характерные тенденции и закономерности при формировании и развитии теории правоохранительной деятельности городов федерального значения, выявить и обосновать возможность использования соответствующего зарубежного позитивного опыта и, прежде всего, Федеративной Республики Германия.

На основе применения формально-юридического метода исследован конституционно-правовой статус городов федерального значения, охарактеризована сущность и специфика организации правоохранительной деятельности в городах Москве и Санкт-Петербурге.

Автор использовал для достижения целей диссертационного исследования также и метод структурно-функционального анализа, статистический, прогностические и другие методы.

Научная новизна исследования заключается в том, что: - обоснована необходимость не только наличия, но и развития специфических признаков, качеств и свойств в процессе организации правоохранительной деятельности в тех субъектах федеративного государства, в которых сосредоточены властные полномочия (столичные функции, функции города федерального значения, особого муниципального образования, финансового центра и т.п.);

- представлена авторская концепция понимания сущности и содержания организации правоохранительной деятельности в городах Москве и Санкт-Петербурге как субъектах Российской Федерации, базирующаяся на ее характеристике как субстанции, субъектами которой могут являться практически любые органы, структуры, институты, способствующие обеспечению прав и свобод человека и гражданина, включая нотариат;

- аргументируется научная позиция, согласно которой наделение крупнейших российских мегаполисов - городов Москвы и Санкт-Петербурга статусом городов федерального значения, т.е. субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации) способствует оптимизации процесса организации правоохранительной деятельности. Такой статус, в частности, позволяет им участвовать в правовом регулировании сил, средств и способов защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности; формировать административное и административно-процессуальное законодательство; обеспечивать кадры судебных и правоохранительных органов, регулировать статус и организацию деятельности адвокатуры и нотариата; устанавливать общие принципы организации правоохранительных органов (пп. «б», «н» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации);

- впервые в юридической литературе выявлена роль нотариата в процессе оптимизации правоохранительной деятельности в городах федерального значения как субъектах Российской Федерации, внесены конкретные предложения по оптимизации правового регулирования деятельности нотариата в городах Москве и Санкт-Петербурге;

- определена модель оптимального взаимодействия нотариата и уставных судов городов федерального значения, охарактеризована специфика и структура реализации контрольных (надзорных) полномочий правоохранительных органов по отношению к нотариату в г. Москве и г. Санкт-Петербурге, а также изучен процесс обеспечения деятельности и подготовки кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения.

Научная новизна определяется также комплексным характером диссертационного исследования, посвященного теоретическому анализу организации правоохранительной деятельности в г. Москве и г. Санкт-Петербурге как субъектах Российской Федерации, наличием конкретных предложений по оптимизации взаимодействия нотариальных и правоохранительных структур в городах федерального значения.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы диссертационного исследования, обладающие элементами научной новизны:

1. Правоохранительная деятельность призвана обеспечить режим максимальной защищенности прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и именно данная задача должна доминировать над иными вспомогательными ее задачами (обеспечение правопорядка, режима законности и т.п.). При таком теоретическом подходе нотариат может быть охарактеризован как правоохранительный орган, ибо он оказывает квалифицированную юридическую помощь, способствуя тем самым реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

2. Правовое регулирование статуса нотариата, осуществляемое законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения, позволяет развивать и совершенствовать соответствующие федеральные нормы. Так, например, перечень прав нотариуса, установленный в законах о нотариате г. Москвы и Санкт-Петербурга является более широким, по сравнению с установленным в-Основах законодательства о нотариате 1993 г. Аналогичный вывод можно сделать и в отношении полномочий нотариальных палат городов федерального значения; так, нотариальная палата г. Санкт-Петербурга организует повышение профессиональной подготовки не только нотариусов (как указано в Основах законодательства о нотариате), но и их помощников, стажеров. Кроме того, контроль за осуществлением нотариальной деятельности, нередко, носит более эффективный характер в случае его правовой регламентации законодателем города федерального значения. В частности, в ст. 7 Закона г. Санкт-Петербурга о нотариате указано, что проверка организации работы нотариусов проводится не реже одного раза в два года, а не один раз в четыре года, как это установлено в федеральном законодательстве о нотариате.

3. Сосредоточение властных полномочий в г. Москве (столичные функции, функции города федерального значения, особого муниципального образования и т.п.) обусловливает необходимость соответствующей сложной и иерархичной организации правоохранительной деятельности, что может, в конечном итоге, привести к снижению ее эффективности. Аргументировать данное суждение позволяет уже факт внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2007 г. с целью изменения места нахождения этого Суда; это позволило, правда, пока в незначительной степени «разгрузить» столичную правоохранительную систему. Следующим шагом в данном позитивном направлении могло бы стать перемещение Федеральной нотариальной палаты из г. Москвы в г. Санкт-Петербург.

4. В юридической литературе доминирует мнение о том, что только при неукоснительном исполнении законодательства возможно обеспечение правопорядка и именно соответствующая деятельность отождествляется с правоохранительной. Однако установленные в нормативных правовых актах правила поведения могут соблюдаться и в тоталитарных государствах, что позволяет утверждать: не только соблюдение правовых норм, но, главное, формирование режима максимального обеспечения примата прав и свобод человека и гражданина над социальными, политическими, экономическими и иными ценностями и интересами является сущностью правоохранительной деятельности, преследующей цель оптимального сочетания публичных и частных интересов применительно к конкретным общественным отношениям. Такой научный подход к правоохранительной деятельности позволяет, в том числе, в городах федерального значения, консолидировать соответствующую деятельность практически всех структур, должностных лиц, объединений и организаций различной «ведомственной» принадлежности при условии ее направленности на защиту прав и свобод человека и гражданина. 5. Вывод о том, что перспективным направлением совершенствования механизмов обеспечения прав и свобод человека является практически не исследованное в юридической литературе взаимодействие нотариата и уставных судов городов федерального значения. К сожалению, в Законе «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга» нотариат не указан в перечне субъектов, имеющих право на обращение в этот Суд (ст. 78). Вместе с тем, как показывает осуществленный диссертантом анализ судебной практики данного органа, именно нотариус при совершении нотариальных действий наиболее часто сталкивается с необходимостью толкования основного закона города федерального значения или проверки на соответствие уставу нормативных правовых актов г. Москвы и г. Санкт-Петербурга; в этом плане нотариус должен иметь возможность непосредственного обращения в уставные суды городов федерального значения и такие его полномочия необходимозакрепить в законодательстве субъектов Российской Федерации.

6. В городах федерального значения правовое регулирование взаимодействия правоохранительных органов и нотариата должно основываться на положениях п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которым нотариат - предмет совместного ведения Федерации и городов Москвы и Санкт-Петербурга. В настоящее время оно фактически отсутствует, если, разумеется, не принимать в расчет такие односторонние «контакты» как выполнение нотариусом запросов правоохранительных структур для предоставления им необходимой информации. Вместе с тем, в силу указанной конституционной нормы может иметь место формирование в законодательстве городов федерального значения основы для соответствующего правового сотрудничества, основывающегося, в том числе, на закреплении права нотариусов направлять запросы в правоохранительные органы для проверки безопасности удостоверяемых ими сделок и возможности осуществлять последующий контроль за выполнением этих поручений.

7. В городах федерального значения органы государственной власти и управления осуществляют не только материально-техническое обеспечение деятельности правоохранительных структур; здесь имеет место и уникальный нормотворческий процесс по обеспечению правоохранительной деятельности, ибо может иметь место совместное федеральное и региональное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Целесообразно также и принятие в городах федерального значения единых этических кодексов для сотрудников правоохранительных органов, адвокатов и нотариусов, выполняющих общую миссию обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

8. В процессе-совершенствования нотариальной деятельности в городах федерального значения может быть использован соответствующий позитивный зарубежный опыт. Так, в столице Федеративной Республики Германия служебный надзор в отношении нотариата со стороны управления юстиции имеет предупредительный характер и призван обеспечить, в первую очередь, интересы,лиц, обратившихся к нотариусу, а также выполнение нотариусом своих функций: в соответствии с законными предписаниями; Кроме того; надзор: осуществляется также и в интересах самого нотариуса, так как выявление ошибок в исполнении служебных обязательств помогает избежать тех же ошибок в будущем. Таким образом, здесь служебный надзор представляет собой не только «проверку» нотариуса, а, скорее, своего рода сотрудничество между нотариусом и. управлением юстиции в интересах всех участников общественных отношений. ' . . ' . .

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные . выводы и сформулированные автором теоретические положения представляют собой основу процесса оптимизации организации правоохранительной деятельности с учетом, не только федеративного характера российского государства, но и сосредоточения властных и иных: полномочий? в городах федерального значения, а также развивают и дополняют ряд разделов теории правоохранительной деятельности в части-совершенствования взаимодействия нотариальных и правоохранительных структур.

Практическая, значимость исследования; состоит в том, что сформулированные диссертантом предложения призваны оптимизировать! правовое регулирование общественных отношений в сфере консолидации > сил,, средств и способов, защиты: прав ,и свобод человека и гражданина, обеспечения: законности, правопорядка, общественной безопасности, а также могут быть использованы в учебном процессе в высших и средних специальных учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации изложены в опубликованных автором работах.

Структура диссертации определена целью и задачами исследования. Она состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы, нормативных правовых актов и приложений.

## Заключение диссертации по теме "Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности", Москаленко, Мария Игоревна

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе осуществления научного анализа особенностей организации правоохранительной деятельности в Москве и Санкт-Петербурге, автор диссертационного исследования особое значение уделил тому обстоятельству, что в совместном ведении Российской Федерации и городов федерального значения находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов городов Москвы и Санкт-Петербурга Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат (п. «а», п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, города федерального значения осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ). Система органов государственной власти городов федерального значения устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Анализ конституционных норм позволяет утверждать, что города федерального значения наделены особым статусом (статусом субъектов Российской Федерации) и, соответственно, в их совместном с Федерацией ведении находится организация правоохранительной деятельности в части обеспечения кадров правоохранительных органов, а также детализация статуса нотариата. Основываясь на нормах Конституции Российской Федерации, Основы законодательства о нотариате определяют соответствующие полномочия субъектов Российской Федерации и, в том числе, городов федерального значения в сфере правового регулирования нотариата и нотариальной деятельности. К сожалению, не весь потенциал по развитию положений федерального законодательства о нотариате оказался задействованным в городах Москве и Санкт-Петербурге. Вместе с тем, наделение городов федерального значения статусом субъектов Российской Федерации позволяет им осуществлять собственное и, как свидетельствует осуществленный анализ региональных законов о нотариате, позитивное регулирование организации правоохранительной деятельности в части обеспечения нотариальной деятельности.

В целом, конституционно-правовой статус городов федерального значения оказывает существенное влияние на организацию правоохранительной деятельности. Эта специфика, в первую очередь, должна обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина как первоочередную обязанность государства. Права и свободы личности, определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, в правовом государстве гарантируются различными органами, структурами, должностными лицами, которые, несмотря на различную «ведомственную принадлежность», осуществляют, в целом, однородную и весьма специфическую деятельность, которую в юридической литературе принято именовать правоохранительной. Некоторые авторы трактуют понятие правоохранительной деятельности весьма «узко» - только как деятельность по поддержанию общественного порядка, деятельность в сфере предупреждения и пресечения преступлений и иных правонарушений и т.п. Однако в диссертационном исследовании аргументируется суждение о том, что обеспечение примата прав и свобод человека и гражданина над социальными, политическими, экономическими и любыми иными ценностями и интересами определяют сущность правоохранительной деятельности, преследующей цель оптимального сочетания публичных и частных интересов применительно к конкретным общественным отношениям. В этом плане можно разделить мнение о том, что право должно охраняться не только от явно недопустимых актов беззакония или антиобщественных явлений; в не меньшей мере недопустимыми являются также все и всякие иные проявления противоправности, попытки недозволенно ограничивать, злонамеренно ущемлять или умалять любые права и законные интересы, кому бы они не принадлежали. Такой научный подход позволяет отказаться от попыток сформировать универсальный, исчерпывающий перечень правоохранительных органов. Общественные отношения, как известно, имеют не статичный, а динамичный характер и неизбежные изменения в обществе и государстве позволяют постоянно дополнять и изменять систему правоохранительных органов.

Автор убежден, что спорный характер будут иметь попытки искусственно «вывести» нотариат из этой системы. В теории правоохранительной деятельности целесообразно использовать термин квазинотариат, под которым можно понимать совокупность государственных нотариальных контор, нотариусов, занимающихся частной практикой, должностных лиц органов исполнительной власти и консульских учреждений, а также других должностных лиц, наделенных правом осуществлять нотариальные действия. Нотариат (квазинотариат) (квазинотариальные органы) являются правоприменительными органами, которые могут, вместе с тем, рассматриваться и как звено системы правоохранительных органов, поскольку обеспечивают защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и, тем самым, содействуют, в том числе, обеспечению правопорядка.

Характеристика основных направлений развития и совершенствования организации правоохранительной и нотариальной деятельности в городах Москва и Санкт-Петербург позволила обосновать ряд выводов и суждений. Так, например, федеральные органы государственной судебной власти (Московский городской суд, Санкт-Петербургский городской суд) не могут быть охарактеризованы как суды городов федерального значения, ибо Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации к судам субъектов Российской Федерации относит конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировых судей, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 4). В городах федерального значения можно выделить две модели конституционного (уставного) контроля:

1. Модель судебного уставного, контроля г. Москвы, где Уставный Суд не создан и вопросы соответствия законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, нормативных правовых актов органов местного самоуправления Уставу города Москвы, разрешает, прежде всего, Московский городской суд и иные федеральные суды.

2. Модель судебного уставного контроля г. Санкт-Петербурга, где создан и, по мнению автора диссертационного исследования, успешно функционирует Уставный Суд данного города федерального значения.

При анализе организации правоохранительной деятельности в городах федерального значения не оставлен без внимания и другой вид судов городов федерального значения — мировые суды. Именно в Петербурге и в Москве первые в России мировые учреждения 17 мая 1866 г. приступили к работе. В настоящее время статус мировых судей в городах федерального значения определен следующим образом.' Так, мировые судьи Санкт-Петербурга являются судьями общей юрисдикции Санкт-Петербурга и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия, порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей и порядок создания судебных участков и должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», федеральными законами и законами Санкт-Петербурга. Фактически аналогичный статус имеют мировые судьи города Москвы, которые являются судьями общей юрисдикции города Москвы и входят в единую судебную систему Российской Федерации. На территории города Москвы созданы 429 должностей мировых судей и 429 судебных участков в границах территориальной подсудности районных судов города Москвы.

Перспективным направлением совершенствования механизмов обеспечения прав и свобод граждан является создание правовых основ надлежащего взаимодействия нотариата и уставных судов и, в частности, Уставного Суда г. Санкт-Петербурга. Так, например, в Законе «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга» нотариат не указан в перечне субъектов, имеющих право на обращение в этот Суд города федерального значения (ст. 78). Вместе с тем, как показывает практика, именно нотариус является тем лицом, которое при совершении нотариальных действий наиболее часто сталкивается с необходимостью толкования основного закона города федерального значения или проверки на соответствие уставу нормативных правовых актов г. Москвы и г. Санкт-Петербурга; в этом плане он должен быть наделен правом непосредственного обращения в уставные суды городов федерального значения.

Анализ взаимодействия прокуратуры и нотариата в городах федерального значения позволяет утверждать, что оно не будет иметь позитивных перспектив при одностороннем расширении полномочий прокуратуры и усилении императивных начал в ее взаимодействии с нотариатом (такие предложения имеют место в юридической литературе). Однако исторический опыт и современная практика свидетельствуют о том, что «проверяющих» у нотариата более чем достаточно и усиление «жесткости» их контрольно-надзорных полномочий далеко не всегда благоприятно сказывается на качестве нотариальной деятельности.

В целом, принципиальным является не вопрос о том, можно ли охарактеризовать нотариат как правоохранительный орган, а вопрос о сущности и содержании его взаимоотношений с правоохранительными органами; к их числу следует отнести и нотариат при восприятии научной позиции «широкого» понимания правоохранительной деятельности, предполагающей понимание под ней практически любой деятельности, преследующей цели как абстрактной «правоохраны», так и конкретных усилий по обеспечению, в первую очередь, прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Проблема, как думается, заключается в другом: взаимодействие нотариата с правоохранительными органами в настоящее время фактически отсутствует, если, разумеется, не принимать в расчет такие «односторонние контакты» как выполнение нотариусом запросов правоохранительных структур в части предоставления им необходимой информации. Так, например, взаимодействие прокуратуры и нотариата, в том числе, в городах федерального значения должно основываться на наличии возможности нотариусов направлять запросы в органы прокуратуры (в частности, для проверки безопасности удостоверяемых сделок и т.п.) и их возможности осуществлять контроль за выполнением этих поручений. В целом, именно в городах федерального значения потенциал правоохранительных структур в контексте оптимизации их взаимодействия с нотариатом может быть раскрыт в наибольшем объеме. Как известно, город федерального значения совместно с Российской Федерацией участвует в разрешении таких вопросов как защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). В этом плане создаваемые в г. Москве и г. Санкт-Петербурге «региональные» правоохранительные органы и структуры могут более активно сотрудничать с нотариатом.

Важное научное и прикладное значение имеет вопрос об обеспечении деятельности и подготовки кадров судебных и правоохранительных органов в городах федерального значения. Согласно п. «б», «л» ч. 1 с. 72 Конституции Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, кадры судебных и правоохранительных органов — представляют собой предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе, городов федерального значения. Особого внимания заслуживает процесс обеспечения деятельности тех судов, которые законодатель характеризует как «суды городов федерального значения» - мировых судей. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 20 ноября 2001 г. № 1036-1111 (ред. от 20.10.2009) «О создании Управления по обеспечению деятельности мировых судей города Москвы» создан необходимый орган. В целях обеспечения эффективной работы сотрудников аппарата мировых судей города Москвы, соблюдения единых требований к порядку отбора, хранения и сдачи документов в архив мирового судьи Управлением по обеспечению деятельности столичных мировых судей принята Инструкция о порядке отбора, хранения и сдачи документов в архив мирового судьи города Москвы.

Вместе с тем, по мнению автора диссертационного исследования, аналогичное нормотворчество в отношении нотариата не допустимо; соответствующие акты в городах федерального значения вполне обоснованно принимают представители нотариального сообщества. Так, например, на заседании Правления Московской городской нотариальной палаты от 11 октября 2001 г. № 16 утвержден «Порядок замещения временно отсутствующего нотариуса». Он принят на основании ст. 20 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате в целях введения в городе Москве единообразной практики наделения полномочиями лица, замещающего нотариуса, занимающегося частной практикой. Обеспечение нотариальной деятельности, в том числе, кадровое также образует предмет совместного ведения Российской Федерации и городов федерального значения. Так, ежегодно нотариальной палатой г. Москвы направляется в суды до десяти, а иногда и более ходатайств о лишении нотариусов полномочий.

В целом, как представляется, любые новации в сфере совершенствования правоохранительной деятельности, в том числе, в городах федерального значения, должны обеспечивать надлежащие правовые основы взаимодействия правоохранительных органов и нотариальных структур. Только в этом случае правоохранительная деятельность может выполнять имманентно присущую ей функцию охраны не только государства, но, прежде всего, прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>