

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ “КРУГЛОГО СТОЛА”)

15 декабря 2012 г. в Костроме на базе юридического факультета ФГБОУ ВПО “Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова” состоялись юбилейные X Всероссийские декабрьские юридические чтения.

В рамках чтений совместно с журналами “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь” был проведен “круглый стол” на тему: “Проблемы формирования и реализации правовой политики на постсоветском пространстве”.

Традиционно вопросы, обсуждавшиеся на “круглом столе”, посвященные правовой политике как одному из наиболее актуальных и перспективных направлений юридических исследований, привлекли внимание широкого круга участников как научной, так и практической сфер деятельности. В работе научного собрания приняли участие работники ведущих юридических вузов и факультетов из Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Саратова, Воронежа, Ярославля, Иваново, Астрахани, Пензы, Тамбова, Волгограда, Рязани, Ростова-на-Дону, Владимира и др.

С приветственным словом в адрес участников “круглого стола” обратился ректор ФГБОУ ВПО “Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова”, проф. Н.М. Рассадин, который отметил важность обсуждаемой проблематики, подчеркнул значимость научного собрания для университета, региона и государства, пожелал успехов участникам.

С приветственным словом выступили также: председатель избирательной комиссии Костромской области, председатель Костромского регионального отделения общероссийской общественной организации “Ассоциация юристов России” М.В. Барабанов; от имени председателя Костромского областного суда В.С. Иванова выступила судья Костромского областного суда, член президиума Костромского областного суда, канд. юрид. наук С.Г. Спивак; от имени руководителя следственного управления Следственного комитета РФ по Костромской области, генерал-майора юстиции Н.В. Сакова выступила старший помощник руководителя следственного управления Следственного комитета РФ по Костромской области (по кадрам) О.Ю. Соколова.

В своем выступлении ведущий “круглого стола” – директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь” доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько отметил, что особо важное значение в современный период приобретают проблемы как теории, так и практики российской правовой политики. Теория во многом уже весьма активно складывается: разработано понятие, выявлены признаки, отличающие правовую политику от иных схожих категорий, определены цели и средства, исследованы принципы и формы реализации, рассмотрены отдельные разновидности правовой политики, предлагаются пути ее оптимизации.

Что касается практической стороны, то здесь еще нужно немало сделать. Во-первых, необходимы прикладные наработки в этой сфере. На основе теории следует создать концепцию правовой политики в РФ до 2020 г., как общий документ, охватывающий своим влиянием все правовое развитие общества. Такого документа на сегодняшний день в России нет. Его нужно принимать на общегосударственном уровне, утвердив Указом Президента РФ. Данная концепция не должна быть связана только с развитием системы нормативных документов (законодательства), но “выходить” на более высокий уровень абстрагирования, “интересуясь” не только законами и подзаконными актами, но и иными источниками российского права (действующими юридическими обычаями, договорами и т.д.), не только уровнем нормативного правового регулирования, но и уровнем правоприменительной и правоинтерпретационной деятельности, а также проблемами развития юридической практики и доктрины и т.п. Нужен детальный анализ существующих и прогноз по поводу возможных взаимосвязей вышеназванных элементов российской правовой системы.

Во-вторых, нужны более детальные концепции, конкретизирующие и развивающие общую. Например, необходимы концепции правотворческой, правоприменительной, правоохранительной, правозащитной, судебной политики и др. Часть из названных концепций в виде доктринальных документов уже разработана. Так, проект концепции правовой политики стал основой для создания иных программных доктринальных правовых документов, в частности проекта концепции антикоррупционной политики в РФ¹, проекта концепции правотворческой политики в РФ², проекта концепции правоохранительной политики в РФ³. Другие проекты документов находятся на этапе разработки. Данные концепции призваны создавать алгоритм развития той или иной сферы юридической практики, показывать вектор “возможного осуществления” различных видов юридической деятельности.

Таким образом, вышеназванные проекты концепций вполне могут стать ориентиром для структур гражданского общества, участвующих в формировании и практической реализации разных видов правовой политики, для органов государственной власти при подготовке и принятии правотворческих и правоприменительных решений, основой для

¹ См.: Проект концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2007.

² См.: Малько А.В., Мазуренко А.П. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (Проект). М., 2011.

³ См.: Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (Проект) / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012.

научного и официального толкования юридических норм, а также разрешения правовых коллизий. Только выходя на концептуальный уровень, современная теория правовой политики сможет активно помочь и соответствующей юридической практике.

Профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, доктор юрид. наук, проф. Ю.Г. Арзамасов выступил с докладом “Инструменты осуществления антикоррупционной политики”, в начале которого он отметил, что “первичной” правовой основой, где были сформулированы основные положения антикоррупционной политики, стал Федеральный закон “О противодействии коррупции”. Далее в докладе были приведены результаты исследований Центра “Трансперенси интернешнл – Р” и Левада-центра, которые заставили участников конференции задуматься о состоянии коррупции в России. Отмечалось, что государственные структуры должны не только бороться с различными видами правонарушений, но и участвовать в профилактических мероприятиях. При этом важным инструментом правового мониторинга для выявления неконституционных НПА, предотвращения противоправных проявлений коррупции является антикоррупционная экспертиза, которую осуществляют как государственные органы (прокуратура, сотрудники правовых департаментов), так и институты гражданского общества (общественные палаты, торгово-промышленные палаты, а также независимые эксперты, аккредитованные в Минюсте). Между тем анализ методики проведения антикоррупционной экспертизы имеет массу недостатков, на которые обратил внимание выступающий.

В докладе говорилось о многообразии инструментов правового мониторинга, что он включает в себя и прогнозные функции. Отмечалось, что в 80-е годы XX в. в европейских странах появился новый инструмент для повышения качества принимаемых управленческих решений – оценка регулирующего воздействия (ОРВ), поскольку субъекты нормотворчества и субъекты, обеспечивающие нормотворческий процесс, должны ясно представлять: на какие социальные группы и общественные отношения будет оказано воздействие? Какие коррупциогенные факторы могут проявиться и почему? Как этого избежать? Важное значение имеет ответ на вопрос: каковы будут финансовые расходы в связи с принятием нормативного правового акта?

Однако более важными с социальной точки зрения являются следующие вопросы: каковы будут социальные и политические последствия принятия НПА? Не приведет ли принятие того или иного акта к новым политическим выступлениям?

Профессор Ю.Г. Арзамасов подчеркнул, что ОРВ должна давать не только финансовые, но и управленческие, политические, социальные и юридические прогнозы, моделировать развитие различных социальных процессов, изучив которые можно будет избежать различных выступлений народных масс. В этой связи актуализируется проблема разработки технологий проведения ОРВ с учетом особенностей правового регулирования как для высших органов государственной власти, так и для различных федеральных министерств и служб. К сожалению, отечественного положительного опыта проведения оценки регулирующего воздействия в России не так много, полноценно ОРВ проводится только в одном федеральном органе власти – Минэкономразвития. Там этот

институт регламентируется нормами приказа⁴. Да и отечественные ученые еще не сказали своего слова в этом направлении. Успешно занимается исследованием ОРВ только Центр ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ–ВШЭ.

В докладе был также дан анализ других социологических и статистических инструментов антикоррупционного мониторинга. Автор доклада остановился и на анализе такого действенного инструмента правоприменительной деятельности в предотвращении коррупции, как мониторинг проведения публичных закупок.

В заключение проф. Ю.Г. Арзамасов указал, что научная общественность должна обратить внимание на создание научно обоснованных и совершенных методик проведения антикоррупционного мониторинга. Однако самым важным условием для предотвращения коррупции является применение комплексного подхода к решению данной проблемы, который заключается не только в использовании всего набора инструментов правового мониторинга, но и в консолидации политических, организационных, экономических, воспитательных и других мер.

Главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юрид. наук А.Х. Казарина подчеркнула, что вопросам правовой идеологии, правовой политики, законности в значении политико-правового режима уделяется в юридической литературе недостаточное внимание, тогда как их осмысление могло бы по крайней мере помочь избежать некоторых явных дефектов нормативно-правового массива. Разработка теоретико-методологических основ правовой политики невозможна в отрыве от социокультурного контекста, а с ее практической реализацией общество опоздало по крайней мере на 20 лет.

В числе ключевых проблем правовой политики на современном этапе ученый отметила полезность разработки типологий юридических регуляторов “поведенческих формул” с тем, чтобы скорректировать давно подмеченную особенность российского законодательства, заключающуюся в недостаточном количестве регулятивных норм и преобладании запретов, а часто – в наличии большого числа декларативных норм, умышленного умолчания, отсутствия механизмов реализации требований нормы права.

Проведенные НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ расчеты показали, что в целом по России значение индекса “уровня доверия граждан органам прокуратуры” составляет 0,35, а индекс “уровня удовлетворенности граждан деятельностью органов прокуратуры” равен 0,36. Сводный интегральный показатель оценки населением эффективности деятельности органов прокуратуры по двум критериям составил величину 0,36. Значения индекса могут изменяться от нуля, что означает минимально низкую степень эффективности, до единицы – максимально высокую степень. Полученное значение можно интерпретировать как степень эффективности, близкую к средней.

Подобные социологические исследования должны служить отправной точкой для неизбежной коррекции правовой политики в мониторинговом режиме, ибо суть правовой политики состоит в способности управлять процессами правового развития страны, повышать степень упорядоченно-

⁴ См.: Приказ Минэкономразвития РФ “Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия” от 31 августа 2010 г. // БНА. 2010. № 43.

сти и организации юридического бытия. Она должна чутко улавливать уmonoстроения населения, твердо опираться на фундамент достоверно установленных параметров правовой действительности с выделением зон особого неблагополучия, вызывающих стойкую неприязнь населения.

В своем выступлении **проф. Рязанской Академии ФСИН России, доктор юрид. наук Н.И. Полищук** отметил, что для достижения наибольшего эффекта современной отечественной правовой политики, непосредственно отражающейся в нормативных правовых актах государства, необходимо максимально учитывать накопленный опыт предыдущих поколений мировых и отечественных государственных деятелей и ученых. Ведь зарождение и развитие идей гуманизма, проповедующих приоритет общечеловеческих ценностей, являются результатом осознания выдающимися представителями человечества необходимости становления и формирования общественных отношений, которые способствовали бы развитию человечества на основе справедливости, милосердия и сострадания в обществе. Идеи гуманизма, имеющие место в различные исторические периоды в отечественной и зарубежной философии, оказывали и продолжают оказывать неосценимое влияние на формирование и развитие гуманистического мировоззрения, что, в свою очередь, приводит к осознанию необходимости гуманизации различных сфер жизни человеческой деятельности.

Вместе с тем, проведенное исследование позволяет говорить о том, что в современной правовой политике государства доминируют гуманистические идеи, которые в силу различных причин и обстоятельств на протяжении длительного периода находились в некотором забвении. При этом необходимо отметить, что мы рассматриваем гуманизм с позиций дуализма (от лат. *dualis* – двойственный), т.е. не только с позиции смягчения юридической ответственности, предоставления каких-либо привилегий, льгот, преференций виновной стороне, но и с учетом интересов пострадавшей стороны, желающей соразмерного возмездия за причиненный ей вред. Следовательно, ужесточение наказания, лишение определенных прав, свобод, законных интересов, возложение дополнительных обязанностей по заглаживанию и искуплению причиненного вреда, применяемых к виновным лицам, мы также рассматриваем как гуманизм по отношению к пострадавшим, с помощью которого государство защищает своих граждан и самих себя.

Следует акцентировать внимание на том обстоятельстве, что гуманизм нельзя рассматривать как некое статическое явление, которое однажды осознали люди. История знает много случаев, когда гуманистические идеалы попирались бесчеловечностью, жестокостью, цинизмом, варварством и т.д. Его необходимо исследовать с позиции динамики, т.е. как явление, которое развивается совместно с формированием человека, общества, государства, международных организаций. Безусловно, гуманизму присущи периоды как расцвета, так и упадка. Каждая эпоха приносила и привносила что-то новое в общую парадигму гуманизма. Следовательно, гуманизм имеет определенный смысл в конкретном историческом и социальном измерении.

Профессор Российского государственного торгово-экономического университета, доктор юрид. наук Н.В. Мамитова в своем выступлении отметила, что, несмотря на широкое использование результатов правовой экспертизы в практической деятельности, данное явление изучено недостаточно полно. Поэтому обращение к проблеме правовой экспертизы является актуальнейшей исследовательской задачей на современном этапе развития российского законодательства.

Она подчеркнула, что анализ законодательства, регулирующего сферу экспертной деятельности, свидетельствует о том, что нормативная база, особенно по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, продолжает совершенствоваться. Предшественником антикоррупционной экспертизы можно считать правовую экспертизу нормативных правовых актов. Исследование правовой природы антикоррупционной и правовой экспертизы в практике деятельности органов юстиции дает основание полагать, что это – два самостоятельных вида правовой экспертизы. Предметом правовой и антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты. Так, при проведении правовой экспертизы нормативный правовой акт оценивается на предмет соответствия Конституции РФ или федеральному законодательству. При осуществлении антикоррупционной экспертизы документ (или его проект) анализируется на наличие в нем норм коррупциогенного характера. Практика показывает, что обнаруживаемые в нормативных правовых актах факторы, способствующие выражению коррупции, могут одновременно являться нарушением федерального законодательства и наоборот. Именно поэтому указанные виды правовой экспертизы необходимо рассматривать в совокупности.

Все вышеизложенное может лечь в основу практических предложений в сфере дальнейшего совершенствования экспертной правовой политики Российского государства:

установить в качестве обязательного этапа подготовки закона проведение научно обоснованной правовой экспертизы и закрепить это нормативно в общей схеме законотворческой процедуры;

выработать и законодательно закрепить основные требования к нормативным актам с точки зрения соответствия их юридической технике;

разработать основанную на научной методологии единую методику проведения правовой экспертизы законопроектов, в том числе и антикоррупционной;

законодательно установить правовой статус эксперта, в том числе и независимого, определяющий его права и обязанности при проведении экспертной деятельности, а также устанавливающий его ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей;

необходима научно обоснованная концепция экспертной политики современной России, которая должна быть разработана на основе концепции правовой политики, выступая ее особой разновидностью. В то же время в основу данной концепции должны быть положены идеи, отличающиеся высокой степенью актуальности и социальной востребованностью.

Вышеизложенные предложения позволяют совершенствовать институт экспертизы законодательства, обеспечить положительную динамику в повышении качественного уровня законодательных актов, улучшить эффективность, жизнеспособность разрабатываемых законопроектов и уже действующих законов в Российской Федерации.

Профессор Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, доктор юрид. наук В.В. Трофимов подчеркнул, что, раскрывая проблемы формирования современной российской правовой политики, можно определить в постановочном плане три основных блока вопросов, которые потребуют в этом случае теоретического осмысления и решения. Во-первых, что такое правовая политика (в том числе как она соотносится со смежными, но не тождественными правовыми категориями: правообразованием, пра-

вотворчеством и правотворческой политикой)? Во-вторых, какой должна быть современная правовая (прежде всего правотворческая) политика, и, в-третьих, существует ли в современной России правовая политика, отвечающая необходимым требованиям, и что препятствует ее эффективному осуществлению?

Формируя комплексное определение понятия правовой политики, “деятельностный” аспект должен иметь сочетание с “институциональным” (отражающим некоторую совокупность идей, программ, целей и т.д.) и “инструментальным” (характеризующим правовую политику как систему юридических средств) аспектами. Думаем, таким параметрам в большей мере соответствует следующее определение: “*Правовая политика* – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность уполномоченных субъектов (прежде всего государственных и муниципальных органов власти) по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры, правовой жизни общества и личности”⁵.

Правовую политику целесообразно отличать от смежных, но не тождественных правовых явлений. Правовую политику не следует характеризовать только как процесс правового созидания, т.е. смешивать с правообразовательным процессом – более широким по своему созидательному содержанию и сложноорганизованным по способам осуществления. *Правообразование* – это осуществляющийся под воздействием актуальных факторов общественного развития, получающих свое преломление в юридически значимых социальных интересах и последующее отражение в правовых идеях, двуединый процесс спонтанного (естественно-социального) и планомерно-сознательного (правотворческого) формирования правовых норм, обеспечивающих упорядоченность и стабильность отношений в социальных системах. Правовая политика в этом случае формируется там, где возникает необходимость планомерно-сознательного воздействия на правовую ситуацию в обществе, т.е. складывается наряду и в переплетении с процессом правотворчества, выступая его формой, определяющей и оптимизирующей его содержание как политика правотворческая. Правотворческую политику, в свою очередь, не следует отождествлять с самим правотворчеством. Правотворчество выступает именно содержанием правотворческой политики как активной формы организации правотворческого процесса.

Правотворческая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур, направленная на определение стратегии и тактики правотворчества, связанная с разработкой и принятием качественных и эффективных правовых решений, обеспечивающих стабильное, и вместе с тем, прогрессивное развитие государства и общества. Правотворческая политика имеет следующие отличительные характеристики: во-первых, высокий уровень концептуализации правовых решений и научного обоснования правовых нововведений; во-вторых, системность предпринимаемых правовых мероприятий; в-третьих, четкая ориентация на позитивный социально-юридический результат. Вместе с тем, следует отметить, что правотворческой политикой вся правовая политика не исчерпывается. Правовая политика

охватывает более масштабную сферу общественно-правовой жизни и вносит свой порядок в процессы правореализации, правоприменения, правового обучения и воспитания и т.п.

Вопрос, существует ли правовая политика в современной России, отвечающая необходимым требованиям, в некотором смысле может быть отнесен к числу риторических. Ответ на него нередко явно очевиден и далеко не всегда может быть именно положительным. В основе известных деформаций в сфере правовой политики находятся (как и в основе многих социальных явлений) причины (факторы) объективного и субъективного порядка, большинство из которых характеризуется негативным содержанием. Правовая политика развивается в системе темпоральных (фактор времени в праве), пространственных и социальных противоречий. Имеют место и ошибки субъективного характера. Все эти и другие факторы необходимо учитывать и по возможности устранять, формируя эффективную современную правовую политику Российского государства.

Ведущий научный сотрудник отдела прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юрид. наук Н.Д. Бут обратила внимание на то, что отсутствие четкой правовой политики в актуальных сферах жизнедеятельности общества негативным образом сказывается как на общественном сознании, так и на состоянии законности. Анализируя сложившуюся практику, приходится констатировать, что в настоящее время не прослеживается четкой правовой политики государства в сфере защиты свободы экономической деятельности. Основы правовой политики, как и стратегию правотворческой деятельности в рассматриваемой сфере, еще только предстоит разработать. В этой связи представляется, что правовая политика в сфере защиты свободы экономической деятельности должна базироваться на концепции государственной защиты свободы экономической деятельности, которая представляет совокупность теоретических положений, определяющих: понятие свободы экономической деятельности, ее содержание и формы; принципы нормативно-правового регулирования свободы экономической деятельности; понятие публичного интереса и его соотношение со свободой экономической деятельности; основы защиты свободы экономической деятельности правоохранительными органами.

Реальная свобода требует наличия в обществе конкретных механизмов, способствующих ее реализации, основным из которых является наличие единой, объективной и равной меры для всех носителей свободы. Свойствами же такой меры обладает только право. Право – не просто всеобщий масштаб и равная мера, но всеобщий масштаб и равная мера именно и прежде всего свободы индивидов.

При этом, чтобы свобода экономической деятельности из возможности смогла превратиться в реальность, необходимо ее практическое соединение с системой норм права, отражающих как естественные потребности и интересы личности, так и общественные интересы. Формирование в правосознании людей идеи о целесообразности и необходимости правомерного поведения всех участников общественных отношений возможно только в том случае, если нормы естественного права становятся неотъемлемой частью законодательной системы.

Реальное бытие свобода экономической деятельности обретает только в синтезе позитивного и естественного права, из которого и рождается правовой закон. Любые попытки усиливать одно в ущерб другому неминуемо превращают свободу либо в принуждение, либо в произвол.

⁵ Малько А.В., Шундигов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов. 2003. С. 213.

При этом свобода, реализуемая в обществе, обязательно связана с ответственностью. Свобода и ответственность – две парные категории, свобода порождает ответственность, ответственность направляет свободу. Субъектами ответственности выступают все, включая властные структуры. Власть идет на самоограничение, если желает предоставить своим гражданам свободу. В то же время она вправе ограничить ее во имя общего интереса. Поэтому свобода экономической деятельности должна быть уравновешена ответственностью как за злоупотребление ею, так и за ее необоснованное ограничение.

В последнее время в российском обществе произошла переориентация приоритетов в предметах защиты правоохранительных органов, в первую очередь – прокуратуры. Ее роль существенно усилилась в сфере защиты свободы экономической деятельности после наделения ее качественно новыми полномочиями, связанными с дачей согласия на проведение выездных внеплановых проверок субъектов предпринимательства органами контроля, а также с формированием ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Концепция защиты свободы экономической деятельности включает обоснование пределов вмешательства прокуратуры в свободу экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Пределы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности определяются исключительно потребностями защиты публичного интереса, что обуславливает необходимость соотнесения этих пределов с принципом диспозитивности, который предполагает устранение необоснованных помех в развитии гражданского оборота, в том числе и необоснованное вмешательство государства в оперативно-хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов. Прокурор, выявляя нарушения законов о свободе экономической деятельности, осуществляет надзор не за диспозитивными правовыми нормами, которые составляют основу частного права, а лишь за регулятивными и охранительными нормами.

Заведующая кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, доктор юрид. наук И.В. Михеева обратила внимание на то, что одним из векторов правотворческой политики Российского государства в XIX в. можно считать попытку фиксации границ министерской нормотворческой компетенции. Стратегическая линия политики в сфере министерского правотворчества изначально была сформулирована в Плане государственных преобразований М.М. Сперанского в начале XIX в. и в первых актах о министерской системе. Суть этой политики сводилась к созданию эффективного механизма государственного управления, включая совершенствование механизма подзаконного нормотворчества. Это выразилось в фиксации самостоятельности министров в принятии нормативного решения в Общем учреждении министерств 1811 г. (§ 211, § 258); в признании в 1827 г. за министрами права “в учреждениях и уставах... дозволить объяснения, даже и дополнения” при определенных условиях; в обсуждении вопроса разграничения закона и административного распоряжения в 1858 и 1862 г., а также в обсуждении в 1872 г. вопроса о предоставлении права “развития законов” администрации.

Кроме того, для осуществления круга самостоятельных задач министерствам (министрам) передавались нормотворческие полномочия: министру внутренних – изменять действующие правила и устанавливать таксы по почтовой и телеграфной части как обязательные “для всех корреспондентов”; министру финансов – право устанавливать порядок выдачи свидетельств на право торговли и промыслов и т.д.

Это позволило расширить содержание законодательной политики сферой подзаконного ведомственного нормотворчества, осуществлявшегося министрами и их министерствами, а в правовой политике Российской империи – выделить правотворческое направление или правотворческую политику, одним из векторов которой наряду с законодательным направлением было и уточнение границ нормотворческой компетенции министерств.

И.о. декана юридического факультета Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, канд. юрид. наук В.В. Груздев обратил внимание на то, что правовая политика в сфере правотворчества объективно предполагает учет изменений не только применительно к тем эффектам, которые касаются правового регулирования, но и последствий, которые релевантны общесоциологическому правовому воздействию.

Термин “воздействие” по сравнению с “регулированием” является более широким. Он не ограничивается подчинением поведения субъектов определенному порядку, правилам и нормам, но предполагает оказание любого влияния. Это – взятый в единстве и многообразии весь процесс влияния права на социальную жизнь, сознание и поведение людей.

Правовое воздействие как широкое по содержанию понятие соотносится с категорией “правовое регулирование” как общее и часть. Сфера правового регулирования по сравнению с областью правового воздействия уже. Правовое регулирование не может не регламентировать действия субъектов права как участников общественных отношений. Правовое воздействие способно реализовываться и вне такой регламентации, когда правовые явления не только моделируют определенные политические, экономические и другие отношения, но и оказывают влияние на иные правовые явления.

Правовое регулирование – это воздействие с помощью системы специальных правовых средств через механизм правового регулирования. Правовое воздействие осуществляется не только посредством специальных правовых средств, которые предусматриваются нормами права, но и при помощи иных правовых явлений, которые непосредственно к механизму правового регулирования не относятся, но служат его своеобразными базой, “фоном” и результатом.

Правовое регулирование относится не только к возникшему правоотношению, отличием которого являются четкость и определенность прав и обязанностей его субъектов, но и к регламентации статических характеристик субъектов. Правовое воздействие шире, поскольку приводит в действие целую систему вне- и околправовых стимулов деятельности.

Правовое воздействие есть активизация широкого и не всегда прогнозируемого спектра воздействующих свойств и характеристик правовых явлений. Находясь в одной плоскости, правовые явления активно взаимодействуют, что приводит к неизбежному взаимному изменению. Напротив, для правового регулирования нахождение правовых явлений в одной плоскости дополняется строгой расстановкой этих явлений на разные уровни, что позволяет им не только влиять друг на друга, но и выстраивать стабильные отношения управления и подчинения. Это находит выражение в устойчивых связях, которые образуются между соответствующими явлениями в существующей иерархии “регулирующее – регулируемое”.

Механизм правового воздействия, в отличие от социального механизма действия права, характеризует процесс влияния лишь правовых факторов на иные правовые явления, а также различные сферы общественной жизни, что позволяет

в необходимых случаях вычленив и подвергнуть анализу воздействующее правовое явление во взаимосвязи с объектом его воздействия. В то же время это не означает игнорирования исследования влияния экономических, политических и других социальных факторов. В данном случае имеется в виду возможность их последующего анализа применительно к связи с воздействующими правовыми явлениями.

В выступлении **ученого секретаря Саратовского филиала Института государства и права РАН, канд. юрид. наук К.Е. Игнатенковой на тему: “К вопросу о психологических проблемах реализации правозащитной политики”** говорится о том, что наиболее слабым звеном в цепи формирования и реализации всех демократических преобразований в нашей стране оказался сам человек. Правозащитная политика может достигнуть желаемого эффекта только при опоре на соответствующий фундамент — сформировавшуюся, зрелую в мышлении, ответственную в действии, нравственную во всем своем существовании личность. Однако пассивность российского менталитета не способствует динамичному развитию социума. В нее “упираются” многие благие начинания, связанные с усилением правозащитных тенденций. До сих пор довольно низка юридическая культура наших граждан, которые не привыкли отстаивать свои права, использовать правовые формы судебной защиты, обращаться в государственные органы.

Сегодня состояние защищенности основных прав и свобод личности в нашей стране, без всяких сомнений, вызывает серьезную озабоченность. С одной стороны, выполнению обязательств по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина препятствуют неэффективная работа органов охраны правопорядка, бюрократизация, коррупционность органов государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, даже самая совершенная, продуманная, последовательная правозащитная политика, осуществляемая государством, обречена на провал в случае неготовности самого общества к ее принятию и воплощению в жизнь, т.е. активной, инициативной деятельности индивидов по защите своих прав, свобод и законных интересов. Именно поэтому круг субъектов правозащитной политики нельзя ограничивать исключительно государственными органами, которые, безусловно, играют в ней ключевую роль с точки зрения ее формирования. Чрезвычайно важно также помнить и об адресатах данного вида политики, т.е. тех, в интересах кого она, собственно, и проводится, и постепенно, последовательно и планомерно “подготавливать почву”, столь необходимую для успешной реализации любых демократических начинаний.

Заведующий кафедрой административного права и публично-правовых дисциплин Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, канд. юрид. наук Д.Н. Лукоянов отметил, что создание самостоятельной и независимой судебной власти, обеспеченной возможностью автономного функционирования и эффективного решения возложенных на нее задач, является обязательным и необходимым условием построения правового государства.

Продолжающееся в настоящее время реформирование судебной системы направлено на достижение указанных целей. Однако, несмотря на вполне очевидные успехи проводимых в последние годы преобразований в сфере судебной власти, представляется, что на данном этапе дальнейшее развитие судебной системы невозможно без выработки системного подхода. Отсутствие концептуального осмысления дальнейших изменений в данной сфере видится препятствием к последующему ее развитию, а принимаемые меры несистемного характера — неэффективными и нецелесообразными.

Рассмотрение судебной системы как целостного сложного государственного института, представляющего собой упорядоченную совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, каждый из которых имеет свое назначение и образует, в свою очередь, другую относительно самостоятельную систему, позволяет утверждать о необходимости научного обоснования и системного подхода к дальнейшему развитию судебной власти. Сказанное возможно только при условии разработки судебно-правовой политики, представляющей собой научно обоснованную, целенаправленную, непрерывную и последовательную деятельность государства по разработке концептуального подхода развития и функционирования судебной власти, выработке и реализации в соответствии с ним конкретных мер, направленных на обеспечение самостоятельности и независимости судебной власти и осуществление эффективного правосудия.

Судебно-правовая концепция должна касаться прежде всего сферы судостроительства, в том числе правового статуса судей, органов судейского сообщества, структуры судов различных уровней.

В связи с возрастающей ролью председателей судов особо актуальной в настоящее время является организация деятельности суда, так как от этого в немалой степени зависит эффективность осуществления судебной деятельности, и прежде всего правосудия. Анализ отечественного законодательства позволяет сделать вывод о недостаточности регулирования организации работы судов, функций и полномочий их председателей. Вместе с тем должная правовая регламентация организации деятельности суда позволит разрешить организационные проблемы, имеющие место при функционировании судов, будет способствовать рациональной организации деятельности суда, благоприятно влияющей на осуществление эффективного правосудия и исключаяющей незаконное воздействие на судей со стороны как самого председателя, так и других лиц.

Доцент Воронежского государственного университета, канд. юрид. наук В.В. Денисенко подчеркнул, что современному российскому праву формирование научного направления, которое формулировало бы основы, стратегию и приоритетные направления развития правовой политики, представляется также крайне актуальным в условиях длительного реформирования отечественной правовой системы. Политика в правовой системе не должна восприниматься гражданами как нечто чуждое, навязываемое обществу, которое исполняется преимущественно благодаря насилию. Законы должны поддерживаться гражданами, что наиболее полно характеризует категория “легитимность”.

Легитимность в социологической и политологической литературе традиционно трактуется как общественное признание политических или правовых институтов. В последние десятилетия в учебной и научной юридической литературе данная категория довольно активно используется, но нет единства в понимании и не сформирована концепция легитимности именно применительно к праву, а не к государству. Применительно к отечественной науке следует также констатировать сложившееся в настоящее время одностороннее понимание категории “легитимность” преимущественно как политологической, характеризующей именно власть, а не право. Поэтому в сознании большинства российских правоведов “легитимность” представляется чуждым для правовой науки термином, предназначенным изначально для политологии. Между тем такое понимание легитимности, изучение преимущественно её политического аспекта представляется неверным, ибо для всестороннего понимания вопросов сущ-

ности формирования и действия права изучение проблем легитимности имеет ключевое значение.

Легитимность, в отличие от законности характеризует не объективные, но субъективные аспекты права и государства. Термины “легитимность”, “легальность (законность)”, “легитимация” – не тождественны. Легальность (законность) – это лишь один из способов придания законам легитимности, т.е. один из способов легитимации закона. Отсутствие глубоких разработок данной категории в отечественной науке объясняется тем, что социальные, психологические факторы признания права обществом возможно исследовать лишь при использовании социологического подхода к праву, который сформировался в XX в., в то время как в советской правовой науке утвердился так называемый узконормативный подход, который исключал изучение правовой реальности, особенно в условиях политической идеологии, провозглашавшей единство правящей власти и народа. Именно это обстоятельство послужило препятствием исследований категории “легитимность” в отечественной науке, аналогичных зарубежным. Поэтому в настоящее время исследование вопросов легитимности как проблем признания субъектами позитивного права вопросов легитимации, т.е. придания обязательной силы правовым предписаниям, причин кризиса легитимности в современных условиях представляется, как никогда, актуальным в отечественной науке, так как формирование теории правовой политики требует научного осмысления основ правового развития.

Доцент Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, канд. юрид. наук С.Г. Спивак обратила внимание на то, что уголовная политика, решая вопросы криминализации и декриминализации деяний, решая вопросы ограничения преступного от непроступного, формирует законодательную базу борьбы с преступностью, осуществляет контроль за правоприменением.

Уголовно-правовая политика (как часть правовой политики) должна основываться на научно обоснованных принципах, закрепленных в международно-правовых актах, Конституции РФ, в Уголовном кодексе РФ, разработанных в теории права. Несомненно к таким принципам необходимо отнести приоритетность прав человека. Соответственно, как в законодотворческой, так и в правоприменительной деятельности приоритетным должно быть соблюдение прав лица, привлекаемого к уголовной ответственности, и лица, пострадавшего от преступного посягательства.

В этой связи следует обратить внимание на правовое регулирование института применения принудительных мер медицинского характера к лицам, совершившим общественно опасные деяния в состоянии невменяемости. Об этих лицах нет упоминания в уголовно-процессуальном законе как об участниках уголовного судопроизводства, не регламентированы их процессуальные права. Лишь после решений Конституционного Суда РФ они получили “доступ к правосудию” путем определения их права на участие в судебном заседании и права на обжалование судебного решения.

Уголовный закон не содержит не только понятия принудительных мер медицинского характера, но и не определяет предельных сроков применения таких мер, что на практике приводит к тому, что эти лица находятся на лечении в течение сроков, превышающих максимальный срок возможного наказания за совершенное ими деяние.

Одной из причин сложившейся ситуации является то, что отсутствует законодательное закрепление существа правовой политики и уголовной политики, в частности. Представляется необходимым включение в Общую часть Уголов-

ного кодекса нормы, закрепляющей содержание уголовной политики, а также принятие нормативного акта, в котором будут определены основные положения, методы, принципы уголовной политики. Данные правовые акты будут служить базой для реформирования уголовного законодательства, способствовать выработке оптимальных решений по противодействию преступности.

Доцент Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук С.Ю. Суменков в своем выступлении отметил, что уникальность права состоит в том, что оно, объективно предполагая типизацию регламентируемой социальной среды, имеет возможность учитывать неоднородность, многогранность и разносторонность подпадающих под его упорядочивающее воздействие тех или иных ситуаций, процессов, а также субъектов, в них участвующих.

Подобная способность права вызвана различными факторами, основным среди которых выступает допустимость присутствия в праве такого феномена как исключение. Исключения относятся к тем методам и средствам, которые позволяют учитывать “иерархию” интересов, выявлять наиболее важные и существенные, содействовать им, или по крайней мере допускать их.

Правила и исключения направлены на сохранение и развитие общества, только правила выполняют роль основы, фундамента, а исключения выступают в виде необходимых переходов, соединений, обеспечивающих гибкость его конструкции.

В данном аспекте можно с уверенностью констатировать, что исключения, реализуемые при проведении правовой политики, выступают в форме дозволений. Такие дозволения существуют как исключения из правил, носящих ограничительный характер.

Тем самым обозначение дозволения как цели исключения более чем оправданно. При этом исключения могут быть как обращенными на разрешение тривиальных, сугубо практических (но, тем не менее, весьма значимых) установок, так и устремленными к итоговой конечной миссии, на утоление широкого спектра интересов разнородных субъектов общественных отношений.

Внимательный анализ норм российского права свидетельствует о доминировании среди исключений тех, которые имеют в качестве цели именно дозволение. Как думается, подобное объясняется эластичной сущностью исключений, их направленностью на привнесение необходимой эластичности нормативному регламентированию, смягчению и приданию гибкости жестким рамкам последнего. Дозволительный характер исключений детерминирован современными тенденциями развития права, закономерным итогом развития социума. Дозволение в настоящее время – “визитная карточка” механизма правового регулирования, обеспечивающая социальную свободу и активность граждан, осуществление реальных прав человека, действительную демократию, творчество и созидательную деятельность людей.

В число исключений-дозволений в качестве автономного образования входят исключения-преимущества (льготы, привилегии, иммунитеты).

Доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, канд. юрид. наук А.Н. Шепелёв подчеркнул, что в настоящее время о правовой политике говорится достаточно много и на различных уровнях, вследствие чего появилось значительное количество работ, посвященных данной проблематике.

Правовая политика является особым юридическим процессом упорядочивания общественно-правовой действительности, который реализуется в различных сферах жизнедеятельности общества и государства (в частности, формами реализации правовой политики являются: правотворческая, правоприменительная, интерпретационная, доктринальная, правообучающая и др.). Для достижения стоящих перед правовой политикой задач ей необходимо использовать весь имеющийся у правовой науки и практики набор правовых средств, среди которых особое место отводится юридическому языку как средству закрепления и передачи правовой информации.

Юридический язык в общем смысле является средством реализации права. Более конкретно юридический язык можно определить как социально-исторически обусловленную систему способов и правил словесного выражения понятий и категорий, выработанных и применяемых в целях правового регулирования поведения субъектов общественных отношений. Особо отметим, что при использовании юридического языка следует учитывать то обстоятельство, что при выполнении им своих функций задействуются не только правовые средства, но и средства лингвистики, и юридический язык подпадает под их обоюдное влияние.

Юридический язык – это сложная система, которая имеет определенную структуру. Основными элементами структуры юридического языка являются: язык закона, язык правовой доктрины, профессиональная речь юриста, язык процессуальных актов, язык договоров. Обозначенные элементы сами по себе – самостоятельные системы, но в совокупности они обладают большими возможностями для решения различных задач, стоящих перед обществом.

Функционирование юридического языка происходит в процессе правового регулирования общественных отношений, в ходе которого осуществляется информационное воздействие на людей с целью упорядочить социальные связи.

Одной из целей правовой политики является эффективное применение юридического языка как средства разрешения стоящих перед ней задач, поскольку юридический язык востребован всеми слоями общества, так как в правовых отношениях состоят все члены общества любой исторической эпохи во всякий момент общественной и частной жизни.

В своём докладе **младший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права РАН А.С. Родионова** отметила, что значительная часть законодательства последнего десятилетия ориентирована на защиту человека, его прав и свобод. Соблюдения правопорядка в современном обществе можно добиться, строго следуя не только принципу неотвратимости наказания, но и принципам дифференциации и индивидуализации мер ответственности, применяемым к лицу, совершившему противоправное деяние.

Средства карательного воздействия в их системном сочетании, в свою очередь, – показатель эффективности наказательной политики государства, экономичности, адаптивности и взаимосвязанности мер правового воздействия. Система юридических наказаний ограничивает субъективное усмотрение правоприменителя при определении виновному наказания обусловленными видами, их размерами и сроками, чем очерчивается административно-властная дискреция при применении юридического наказания. К тому же значение системы правовых наказаний для правоприменителя заключается и в создании возможности исполнять возлагае-

мую на него законом обязанность соразмерять наказуемость с обстоятельствами отдельного правонарушения, делая возможным выбор адекватного вида наказания в пределах, установленных санкцией нормы, определяющей состав такого правонарушения.

Важнейшим признаком системы правового наказания является функциональность. А её главная функция состоит в обеспечении дифференцированного и индивидуализированного воздействия на лиц, совершающих правонарушения, предупреждении совершения правонарушений ими и иными субъектами (частная и общая превенция). В связи с этим требуется формирование научно обоснованной правозащитной и карательной политики государства при активном участии институтов гражданского общества.

В своём выступлении **аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии Н.В. Богатырев** отметил, что нотариуса, осуществляющего нотариальную деятельность в современных условиях, следует рассматривать как особого субъекта правоохранительной деятельности. Это явно усматривается в том числе и при оказании нотариусом квалифицированной юридической помощи, и когда речь заходит о возникновении наследственных правоотношений. Так, на стадии составления завещания, а также при вступлении наследников в наследство зачастую встает проблема разъяснения им смысла, значения и правовых последствий их действий с той целью, чтобы правовая неосведомленность не стала причиной заблуждения субъекта или нарушения его законных прав. В частности, нотариальное удостоверение завещания представляет собой сложную и содержательную процедуру. Она включает в себя: проверку нотариусом дееспособности завещателя; проверку соответствия содержания завещания действительным намерениям и требованиям закона; ознакомление лица с содержанием составленного завещания лично, либо зачитывание его нотариусом вслух.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что на примере и с учетом характера и специфических черт права наследования нотариат является тем институтом правоохранительной системы, который способен наиболее полно обеспечить защиту прав субъектов наследственных правоотношений, не ограничивая их волю и тем самым способствуя реализации принципа свободы завещания.

Разумеется, нотариальная деятельность осуществляется в сфере наследственных правоотношений, имеющих бесспорный характер. Объект нотариальной деятельности – общественные отношения по реализации физическими и юридическими лицами их прав, свобод и законных интересов. Нотариальная деятельность в сфере обеспечения и защиты прав наследования является правоохранительной, прежде всего потому, что действующие Основы законодательства РФ призваны обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Материал подготовили:

А.В. Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала «Правовая политика и правовая жизнь», доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ;

В.В. Груздев, и.о. декана юридического факультета Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, доктор юрид. наук, доц.