

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ДОКТРИНАЛЬНОГО ПОНИМАНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ¹

© 2013 г. Александр Васильевич Малько²,
Василий Владиславович Трофимов³

Краткая аннотация: в статье рассматриваются проблемы доктринального понимания и формирования современной российской правовой политики. Проводится науковедческий анализ концепции правовой политики, истории становления и современного состояния научного направления. Изучается соотношение категории правовой политики со смежными юридическими категориями: правообразованием, правотворчеством и правотворческой политикой. Устанавливаются ключевые характеристики правовой правотворческой политики как научно-практической формы организации правотворческого процесса. Анализируется проблема факторов, препятствующих проведению эффективной правовой политики в современной России.

Annotation: the article considers the problems of doctrine understanding and forming of the modern Russian legal policy. Scientific research analysis of the legal policy concept, the history of its formation and modern state of scientific direction is carried out. The relationship between the category of legal policy and the following allied juridical categories is examined: lawmaking, law creative work and law creative policy. The key features of legal law creative policy as a form of law creative process are determined. The problem of factors influencing on the implementation of effective legal policy in the modern Russia is analyzed.

Ключевые слова: правовая политика, право, правообразование, правотворчество, правотворческая политика, юридическая наука, факторы правового развития.

Key words: legal policy, law, lawmaking, law creative work, law creative policy, jurisprudence, factors of law development.

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, правотворчеством 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?

Проблема определения понятия правовой политики: история и современность. Обращение к научной категории “правовая политика” (в более ранних интерпретациях – “политика права”) и соответствующей модели восприятия правовой действительности происходит в России на рубеже XIX–XX вв., когда страна преодолевала

сложности переходного (связанного с реформами Александра II) и постреформенного периодов, проблемы адаптации к новым общественно-экономическим, политическим и правовым условиям. Ситуация, во многом сходная с той, в которой пребывает современная Россия, переживающая исключительно непростой этап в своем развитии, связанный с выбором направления, приоритетов, форм и методов социально-политической, экономической и правовой эволюции.

Проблему “науки политики права”⁴ одним из первых в истории отечественной юриспруденции поставил выдающийся российский правовед, крупный политический деятель, проф. С.А. Муромцев. Основная задача этого направления, по мнению ученого, заключается в “реформе существующего и создании нового права”, предметом политики права является исследование того, что должно быть, к чему следует стремиться в правовом устройстве и порядке общества⁵. Ключевая

¹ Статья написана при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 09-03-00445а).

² Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

³ Доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, кандидат юридических наук.

⁴ Термины “правовая политика” и “политика права” рассматриваются в данном случае как синонимичные. В дореволюционном правоведении чаще использовался термин “политика права”, но по содержанию он во многом соответствует термину “правовая (юридическая) политика”, который, как правило, применяется в современной юридической литературе.

⁵ См.: Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С.14, 39.

роль в обосновании и развитии концепции политики права в известном смысле принадлежит Л.И. Петражицкому. Политика права, по его мнению, призвана выяснить, “должно ли право быть направлено к достижению свободы, равенства, мира или иных идеальных благ и разумных задач”⁶.

К основным разработчикам этого направления в юридической науке также относились и другие выдающиеся представители отечественного правоведения, в числе которых можно назвать Н.Н. Алексеева, Г.А. Ландау, А.А. Симолина, П.Г. Редкина, Г.Ф. Шершеневича. В своих работах ими выделялись ценностный, инструментально-прикладной и иные существенные аспекты этого явления правовой науки и практики⁷.

После целого ряда десятилетий забвения этой научной категории (1920–1960 гг. истории советской науки) отечественная юридическая мысль вновь возвращается к возможности применения данного понятия и соответствующих концептуальных положений. В научный оборот входят термины “юридическая политика”⁸, “правовая политика”⁹. Наиболее активное использование этих понятий, а также наполнение их определенным научным содержанием осуществляются с середины 90-х годов. Формируются подходы к определению понятия “правовая политика”¹⁰, обозначаются компоненты научного содержания

и соответствующей категории юридической науки (принципы, цели, средства, приоритеты, формы правовой политики)¹¹.

Однако единого подхода к определению понятия “правовая политика” пока нет¹². Такая ситуация вполне понятна и объяснима, поскольку любая научная проблема изначально должна строиться на плюрализме мнений и научных гипотез. В то же время особый прикладной характер этой научной проблематики не позволяет усиливать доктринальных разночтений и требует движения к некоему единому знаменателю, так как главной целью всех теоретико-правовых поисков должно быть создание прочной научной основы для построения и совершенствования современного права.

Среди представителей российской науки рубежа XIX–XX вв. в силу своей четкости и определенности особо заметно выделялась позиция Л.И. Петражицкого. Существо проблем “политики права” ученый видел в “научно обоснованном предвидении последствий, какие следует ожидать в случае введения определенных правовых предписаний, а также в разработке таких положений, введение которых в систему действующего права путем законодательной деятельности (либо иным путем...) оказалось бы причиной определенных желательных результатов”¹³.

Данное определение, безусловно, отличается конструктивностью и выводит на первый план научный фактор, вне действия которого ни о какой политике права говорить не стоит. В нем также показан прогностический аспект правовой политики, ее ориентированность на социально полезный эффект, позитивный результат. Вместе с тем в этой дефиниции не дается прямого указания относительно субъектов правовой политики, непосредственно ответственных за ее проведение, и, кроме того, здесь происходит обоснование

⁶ Петражицкий Л.И. Очерки философии права. Вып. 1. Предисл. СПб., 1900. С. 109.

⁷ См.: Ландау Г.А. О политике права (К теории прикладных наук) // Вестник права. 1906. Кн. 1. С. 64, 65; цит. по: Рудковский В.А. Концепция политики права Г.А. Ландау // Право как ценность и средство государственного управления обществом: Сб. науч. трудов. Вып. 3. Волгоград, 2006. С. 10–15; Симолин А.А. Слияние торгового права с гражданским с точки зрения политики права // Симолин А.А. Возмездность, безвозмездность, смешанные договоры и иные теоретические проблемы гражданского права. М., 2005. С. 487–504; Редкин П.Г. Из лекций по истории философии права в связи с историей философии вообще. Т. 1. СПб., 1889. С. 217 и др.; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 4. М., 1912. С. 805 и др. Подробнее о становлении и развитии концепции политики права в российском дореволюционном правоведении см. также: Федоров Н.В. Концепция политики права в буржуазной юридической мысли дореволюционной России // Сов. гос. и право. 1985. № 7. С. 127–131.

⁸ См.: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 162–168; Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 27.

⁹ См., например: Современная правоприменительная практика как осуществление правовой политики перестройки. Пермь, 1989; Баренбойм П. Экономической реформе нужна новая правовая политика правительства // Сов. юстиция. 1993. № 14. С. 9, 10.

¹⁰ См.: Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 6–17.

¹¹ См., например: Приоритеты правовой политики в современной России. “Круглый стол” // Там же. С. 146–176; 1998. № 1. С. 124–186; Малько А.В., Шундинов К.В. Правовая политика современной России: цели и средства // Гос. и право. 2001. № 7; Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики // Там же. № 10; см. также: Российская правовая политика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003.

¹² Начало этой дискуссии было положено во многом на научно-методологическом семинаре “Правовая политика: концепция и реальность”, состоявшемся в 2001 г. в Саратовском филиале ИГП РАН (см.: Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 2. С. 174–197).

¹³ Цит. по: Подгурецкий А. Очерки социологии права. М., 1974. С. 303. По словам другого выдающегося русского юриста Н.Н. Алексеева, правовая политика есть “искусство реализации ценностей” (Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 205).

лишь законотворческой формы ее проведения, что не отражает всего многообразия содержания правовой политики. Другие известные определения “политики права”, характерные для юриспруденции этого периода времени, также обращали внимание на какую-либо одну из сторон, один из аспектов, несколько игнорируя иные, что вряд ли может быть воспринято в виде прочной научной платформы для последующего изучения этого правового явления.

В современной науке существует довольно широкая палитра подходов к пониманию и определению правовой (юридической) политики. Одним из первых предложил свою трактовку этого феномена Н.И. Матузов. Определение ученого отличается краткостью, лаконичной четкостью. Правовая политика, по его мнению, – это комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права¹⁴. Здесь синтезируются как бы воедино два компонента: идеологический (правовая политика как комплекс идей, программ правового развития) и инструментальный (правовая политика как решение правовых задач с помощью правовых средств). Примерно такой же точки зрения придерживается М.Н. Марченко. Ученый предлагает дифференцированно подходить к рассматриваемому явлению, выделяя, с одной стороны, “правовую политику как стратегию государства в правовой сфере” (своего рода политику в статике), а с другой – систему мер, методов, установок, с помощью которых реализуются соответствующие идеи, программы, т.е. механизм ее осуществления (правовую политику в динамике)¹⁵.

По мнению А.В. Полякова, правовая политика (политика права) – это совокупность представлений о путях и средствах воздействия на правовую ситуацию в обществе в целях приближения к правовому идеалу. Основное требование, предъявляемое к правовой политике, – требование ее органичности. Она должна определяться не случайными, поверхностными, частными интересами и модными идеологиями, а живой интуицией творческого совершенствования социальной жизни при помощи правовых средств¹⁶. Данное определение отражает, с одной стороны, сущно-

стный момент правовой политики, или ценностно-целевой, аксиологический аспект (правовая политика призвана приближать общество к правовому идеалу), с другой – инструментальный аспект (достижимость целей при помощи правовых средств).

Вместе с тем в представленных определениях не раскрываются в необходимой мере ответы на вопросы о том, как формируется правовая политика, как выбираются соответствующие правовые цели, как создается арсенал искомых юридических средств, иными словами, в чем специфика правовой политики, отличающая таковую от известных форм правотворчества, правоприменения и пр.

Исходя из детального и плодотворного анализа различных подходов к пониманию правовой политики, их аргументированной критической оценки, заслуживающее внимания определение данного понятия предлагает В.А. Рудковский. Согласно его представлению “правовая политика – это обусловленная общим политическим курсом стратегия (тактика) деятельности государства в правовой сфере, выражающая его официальную позицию по ключевым вопросам правового регулирования и направленная на совершенствование и развитие действующего права в соответствии с определенной иерархией социальных ценностей”¹⁷.

В данном определении заложен прежде всего так называемый деятельностный подход, характеризующий правовую политику как “деятельность государства в правовой сфере”. И это уточнение является верным, ибо ни о какой правовой политике не может идти речи вне активной деятельности государства в сфере права. Автор также закрепляет определенные критерии, которым должна соответствовать эта деятельность, в частности намечается корреляция мероприятий правовой политики с “иерархией социальных ценностей”. Однако специфика построения самого механизма решения “ключевых вопросов правового регулирования”, а также “совершенствования и развития действующего права” из предлагаемого определения со всей очевидностью все же не вытекает.

Как представляется, формируя комплексное определение понятия правовой политики, “деятельностный” аспект может и должен быть дополнен как “идейно-целевым” (отражающим некоторую совокупность идей, программ, целей и т.д.), “инструментальным” (характеризующим правовую политику как систему юридических

¹⁴ См.: Матузов Н.И. Правовая политика: понятие, сущность, приоритеты // Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318.

¹⁵ См.: Марченко М.Н. Правовая политика современной России и региональное правотворчество // Образование и общество. 2007. № 1 (42). С. 72.

¹⁶ См.: Поляков А.В. Общая теория права. Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. СПб., 2003. С. 421.

¹⁷ Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2009. С. 153.

средств), так и “институциональным” (в смысле ответа на вопрос о том, как происходит институционализация, формирование правовой политики, какие критерии отличают ее от иных форм юридической деятельности). Думается, таким параметрам 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”¹⁸.

Это определение позволяет достаточно четко и последовательно разграничить правовую политику со смежными, но не тождественными правовыми явлениями. Во-первых, правовую политику не следует смешивать с правообразовательным процессом. *Правообразование* – это более широкий и сложный процесс, который можно определить как осуществляющийся под воздействием актуальных факторов общественного развития, получающих свое преломление в юридически значимых социальных интересах и последующее отражение в правовых идеях, двуединый процесс спонтанного (общесоциального) и планомерно-рационального (правотворческого) формирования системы правовых норм, обеспечивающих упорядоченность отношений в социальных системах¹⁹. Правообразование и правовая политика в этом смысле соотносятся как целое и часть. Правовая политика наиболее тесно связана с правотворческим способом правообразования, формируется там, где возникает необходимость планомерно-рационального воздействия на правовую ситуацию в обществе, т.е. складывается наряду и в переплетении с процессом правотворчества, выступая мощным “генерализующим” фактором правотворчества²⁰, его конструктивной формой, определяющей и оптимизирующей его содержание как “правотворческая политика”.

Во-вторых, правовую политику не следует отождествлять с правотворческой политикой. Последняя выступает одной из форм правовой политики (наряду с формами правоприменительной, правореализационной, правообучающей, доктринальной и др.).

В-третьих, правотворческую политику как разновидность правовой политики не следует смешивать с самим правотворчеством. Правотворчество выступает содержанием правотворческой политики как активной формы организации правотворческого процесса, хотя, думается, это не следует понимать так, будто правотворческая политика и правотворчество есть некие разные этапы или стадии юридической деятельности в области правотворчества. Подход к тому, что правотворческая политика – деятельность, направленная на обеспечение необходимых условий для эффективного правотворчества, встречается в юридической литературе²¹. В данном определении, безусловно, подчеркивается основное функциональное предназначение правотворческой политики, заключающееся в оптимизации правотворческой деятельности, создании всех необходимых условий для проведения правотворческой работы. Однако в определенном смысле это же может означать, что данная деятельность носит только подготовительный характер и ее рамками сам правотворческий процесс, т.е. процесс принятия правовых решений, не охватывается.

Думается, это не совсем верно. Сводить правотворческую политику только к созданию условий для правотворчества не стоит. Правотворческая политика – по сути, то же самое правотворчество, но правотворчество научно обоснованное, “интеллектуально организованное”, а потому – эффективное. Определение правотворческой политики должно отражать, на наш взгляд, не только некую подготовительную стадию, но и непосредственно деятельность, связанную с принятием правовых решений. Лишь в этом случае появится реальная возможность говорить о том, эффективна ли данная правотворческая политика или она нуждается в улучшении. *Правотворческая политика* – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур, направленная на определение стратегии и тактики правотворчества, связанная

¹⁸ Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 213.

¹⁹ См.: Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект / Под ред. Н.А. Придворова. Саратов, 2009.

²⁰ См.: Поленина С.В. Правовая политика – генерализующий фактор правотворчества // Гос. и право. 2011. № 1. С. 94–96.

²¹ См., например: Мазуренко А.П. Региональная правотворческая политика / Под ред. А.В. Малько. Ставрополь – Минеральные воды, 2006. С. 34; Лаврик А.Ю. Общественный, региональный и муниципальный уровни правотворческой политики в современной России: теоретические аспекты взаимодействия. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

с разработкой и принятием качественных и эффективных правовых решений, обеспечивающих стабильное и, вместе с тем, прогрессивное развитие государства и общества. Представленный в этом определении понятия акцент на реальном правотворческом процессе, осуществляемом в рамках проводимой правотворческой политики, вполне уместен и необходим, так как в этом случае правотворческую политику удастся вывести из сферы исключительно доктринально-правовой (области научных гипотез и теоретических схем их аргументации) и перевести непосредственно в плоскость практической деятельности. Правотворческая политика призвана как создавать условия для эффективной правотворческой (законотворческой) деятельности, так и “участвовать в определении ее стратегических целей и решении тактических задач”²². Правотворческая политика – это деятельность, осуществляемая на различных уровнях правового регулирования в целях обеспечения необходимых условий для создания непротиворечивой и целостной системы права²³.

Критериальные особенности правовой политики. Какой же должна быть современная правовая (прежде всего правотворческая) политика? Рассмотрим более детально специфические черты правотворческой правовой политики – деятельности, образно возвышающей механический правотворческий процесс до уровня юридического искусства²⁴. Таких основных особенностей несколько: 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.

1. *Концептуализация правовых решений и научное обоснование правовых нововведений.* Данный признак правотворческой политики особенно явно выражает сущность рассматриваемого явления, отличающую правотворческую политику от простого набора правотворческих действий, связанных с принятием отдельных правовых актов, не охватываемых единой концептуальной логикой и в малой степени предвосхищающих

социально-правовой эффект их реализации на практике. Без достижения необходимого уровня концептуализации²⁵ принимаемых правовых решений участники правовой жизни будут иметь дело лишь с конгломератом мероприятий в области правотворчества, не объединенных в систему, не охваченных единой программой и поэтому с малой долей вероятности способных привести к желаемому (положительному) результату.

Термин “концептуализация права” содержит корень “концепт”, что в данном случае указывает на опосредованный юридическим мышлением понятийный (смыслосодержательный) характер правовых решений, отражающих как главную правовую идею²⁶, ради осуществления которой эти правовые решения должны быть приняты, так и представление о соответствующих юридических формах (способах) ее претворения в реальную правовую жизнь. Под достижением необходимого уровня концептуализации конкретного правового решения следует понимать создание четкой *концепции* проекта нормативного акта как средства решения данной конкретной правовой задачи, увязанного в единую логическую систему со всеми другими социально-правовыми явлениями, которые затрагиваются в ходе его практического применения. Иными словами, в данной концепции должно содержаться детальное *понимание* того, в чем заключается значимость этого правового решения (целевая установка), с помощью каких системно-правовых ресурсов оно может быть реализовано (инструментальный аспект) и какие последствия можно ожидать в случае практического осуществления принятого правового решения (прогностический аспект).

Правотворческая политика (как и правовая политика в целом), оперирующая главным образом телеологическими суждениями, должна ясно и убедительно доказывать, что та или иная форма правового воздействия станет наиболее адекватной (точной) для достижения определенной соци-

²² Мазуренко А.П. Указ. соч. С. 28.

²³ Мазуренко А.П. Правотворческая политика: понятие и соотношение со смежными юридическими категориями // Гос. и право. 2010. № 4. С. 20.

²⁴ Известный дореволюционный правовед П.Г. Редкин отмечал: “Что касается образа и способа дальнейшего развития действующего права, то это – дело особенного искусства, политики ... Политика здесь “есть часть того всеобщего искусства, которое вообще имеет дело с проведением идей в жизнь и с применением идей с жизнью” (Редкин П.Г. Указ. соч. С. 231).

²⁵ О проблеме концептуализации права см.: Матюхин А.А. Государство в сфере права (Институциональный подход). Дисс. ... доктора юрид. наук. Алматы, 2001. С. 15–31.

²⁶ Безусловно, резонными и убедительными являются предложения В.М. Баранова о необходимости более четкого технико-юридического оформления “идеи законопроекта” как начальной стадии законотворческого процесса. Однако, как представляется, ее не следует рассматривать в отрыве от концептуальной формы, которая позволяет определить ее основные очертания, параметры (цели, задачи, инструментарий, социально-правовые последствия реализации) и, соответственно, принять по ее поводу мотивированное заключение (одобрить, отклонить и т.п.) (см.: Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 9–17).

альной цели либо используемое правовое средство ведет к нежелательным результатам. Юридическая наука, несомненно, является определяющим условием становления правовой политики как целостной системы стратегического характера. На основе научных разработок формируются новые юридические конструкции, прогнозируется эволюция юридических технологий и правовой жизни. Научность, базирование правовой политики на передовых достижениях юридической науки есть ее отличительный признак. «Именно данный признак правовой политики, – по мнению О.Ю. Рыбакова, – отражает великую созидательную миссию юридической науки, призванную служить интересам общества ...»²⁷.

Современная правотворческая политика должна представлять собой целенаправленную деятельность государства по созданию (используя терминологию интеллектуального права) своего рода «охраноспособных правовых разработок», т.е. апробированных (прошедших «испытание») правовых решений, с максимальной точностью прогнозирующих правовые последствия. Данные правовые решения должны быть новыми, возможно, неординарными, но обязательно научно обоснованными²⁸. При этом необходимо, чтобы эти решения были социально адекватными (выполняли функцию «отражения») и в то же время включали в себя эффект «опережающего отражения» (по замечанию Д.А. Медведева, «в сложившихся условиях как никогда надо действовать на опережение»²⁹). Формируемые правовые решения должны быть «жизненно» (социально) применимыми, т.е. признаваемыми непосредственными участниками правовой жизни (субъектами гражданского общества) и предрасположенными к воспроизводству в социально-интерактивных правовых подсистемах³⁰.

Правотворческие органы при разработке и издании юридических норм должны изучать социально-экономическую и иную ситуацию, объективные потребности развития, необходимость и целесообразность юридического урегулирования общественных отношений. Только в этом случае правовые нормы будут научно обоснованными, а потому эффективными. Немаловажная роль в повышении уровня научности правотворческого процесса должна быть отведена профессиональным юристам-практикам, ученым-правоведам, научным коллективам, квалифицированные мнения и суждения которых способствуют принятию более правильных и обдуманных правотворческих решений. «Активизация роли науки в формировании правотворческой политики и в законотворчестве, – справедливо отмечает С.В. Поленина, – необходимая предпосылка повышения качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм»³¹.

2. Системность предпринимаемых правовых мероприятий. Данный признак правотворческой политики предусматривает, что в ходе проводимых правовых мероприятий происходит соблюдение внутренней логики при построении нового права, включении новых элементов в действующую систему юридических норм, институтов и отраслей права, выполняется соответствие региональных законов федеральным законам, сохраняется единство всей системы законодательства страны.

В этом виде должны производиться системные новации в праве, при которых будут не только сохраняться интегративные свойства системы права, но и обеспечиваться условия самовоспроизводства социально полезных качеств системного целого всего механизма правового регулирования, совершенствование современной правовой системы. «Главная цель законодательной деятельности, – верно отмечает А.Н. Кокотов, – заключается не столько в принятии с той или иной степенью регулярности отдельных законов, сколько в обеспечении постоянного обновления, совершенствования всей системы действующих в стране законов»³².

При построении современной системы правового регулирования необходимо «принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методо-

²⁷ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Там же. 2002. № 3. С. 78.

²⁸ Реализация научного подхода в процессе выработки и осуществления правовой политики становится в современных условиях объективной потребностью, что и находит выражение в принципе научности правовой политики (см.: Рудковский В.А. Указ. соч. С. 96).

²⁹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Росс. газ. 2008. 6 нояб. С. 3.

³⁰ По определению польского ученого А. Подгурецкого, «политика права (как наука о рациональном осуществлении социальных изменений, производимых с помощью права как инструмента этих изменений), опираясь на систему общепризнанных социальных ценностей, а также на знание закономерностей социального поведения, занимается формулировкой директив о планировании и реализации социальных изменений» (Подгурецкий А. Указ. соч. С. 305, 306).

³¹ Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 192.

³² Кокотов А.Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ // Росс. юрид. журнал. 2006. № 3. С. 9.

логии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы общего характера, как дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов³³.

3. *Ориентация на позитивный социально-юридический результат.* В этом признаке правотворческой политики отражается целевой и прогностический характер принимаемых правотворческих решений, которые вводятся в систему правового регулирования³⁴, исходя не из каких-либо популистских соображений и не для того, чтобы создать видимость юридической деятельности (т.е. это не решения ради самих решений), а для того, чтобы достичь реального позитивного эффекта в плане как оптимизации самой правовой надстройки, так и повышения качества функционирования общественной системы в целом. Правотворческая политика должна в первую очередь ориентироваться на правовое развитие, на совершенствование системы правового регулирования с целью более эффективного выполнения стоящих перед государством социальных, экономических, политических и иных значимых для всего общества задач.

Таким образом, правотворческая политика выражает тот настрой системы правотворческих действий, при котором принимаемые правовые решения представляют реально функционирующие средства воздействия на правовую ситуацию в обществе в целях приближения к правовым идеалам, открывают новые пути, по которым следует осуществлять правовое развитие для их достижения. Это позволяет современному правотворческому процессу в целом быть более динамичным и конструктивным и обеспечивать необходимый эффект в виде создания действенного механизма правового регулирования общественных отношений. Вместе с тем следует также отметить, что правотворческой политикой вся правовая политика не исчерпывается, но охватывает более широкую сферу общественно-правовой жизни и вносит свой порядок в процессы правореализации, правоприменения, правового обучения и воспитания и т.п.

Факторы осуществления современной российской правовой политики. Вопрос о том, проводится ли в современной России правовая политика, 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. Чаще приходится делать иное резюме: такой правовой политики пока не существует. Факты правовой жизни свидетельствуют, как правило, о том, что если у государства и есть желание проводить эффективную правовую политику (например, ежегодные Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ говорят, что такое стремление, безусловно, существует), то на практике все так же наблюдается несогласованное, нередко, хаотичное, а порой и приводящее к отрицательному результату правотворчество.

Что же препятствует осуществлению нормальной правовой политики в современной России? Думается, было бы абсолютно неверно сводить все к проблеме непрофессионализма и некомпетентности участников процесса создания правовых норм, или субъектов правовой политики. В основе известных деформаций в сфере правовой политики находятся (как и в основе многих социальных явлений) причины (факторы) объективного и субъективного порядка, или факторы правовой политики. Правовая политика с позиции системологии (науки, объектом которой являются системы и соответствующие системные закономерности³⁵), есть зависимая переменная, содержание и направленность которой определяются действием постоянной величины – константы общественной жизни. Современная российская правовая политика испытывает перманентное воздействие внешних и внутренних импульсов, обуславливающих ее динамику. Рассматриваемые импульсы можно определить как *факторы развития*, которые, в отличие от факторов статического плана, носят более актуальный, изменчивый и ограниченный определенным интервалом времени характер, но в то же время не менее значимый по степени своего воздействия.

Одной из главных проблем при проведении современной российской правовой политики является недостаточная степень взаимосвязи институтов государства и институтов гражданского общества в области выстраивания тактики и стратегии правовых преобразований. Отсутствие полноценного диалога между обществом и государством приводит либо к принятию поспешных

³³ Мазуренко А.П. Актуальные проблемы правотворческой политики в Российской Федерации // Правоведение. 2009. № 5. С. 153; см. также: Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газ. 2002. 22 янв.

³⁴ О методике социально-правового планирования и прогнозирования см.: Гаврилов О.А. Указ. соч.; О методике учета достигнутых результатов при принятии управленческих решений см., например: Трофимова И.Н. Муниципальное управление: ориентация на результат // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12. С. 11–15.

³⁵ См.: Резник Ю.М. Введение в социальную теорию. Социальная системология. М., 2003.

и не соответствующих интересам общества, либо непринятию необходимых и вызванных насущными социальными потребностями правовых решений (финансовая политика, области образования и здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, безопасности, в том числе на транспорте, и пр.). Этот диалог необходимо формировать и осуществлять более активно, поскольку именно в этих параметрах функционирования политико-правовой системы могут быть найдены и определены согласованные координаты ее развития. В настоящее время существует необходимость модернизации общей парадигмы в отношении государство – общество, в которой на смену этатистским представлениям должны прийти образы того, что это прежде всего партнеры, совместно решающие общие задачи. В ином случае государство и общество, существующие в социокультурном контексте как полюса дуальной оппозиции, а потому как противоречивое единство взаимопроникновения и взаимоотталкивания, могут оказаться в ситуации, при которой в силу преобладания последнего процесса начнут развиваться потоки дезорганизации или энтропии, т.е. разрушения всеобщего культурного основания соответствующей дуальности. Такая угроза может быть снята лишь единственным способом, а именно: активизацией процесса взаимопроникновения, что возможно лишь через диалог между полюсами, рассматриваемый как альтернатива монологической форме взаимоотношений власти с обществом. В литературе справедливо отмечается, что в случае, если процесс монологизации “зашкаливает”, то творческий потенциал страны, жизненные силы общества подрываются, снижается эффективность принимаемых решений на всех уровнях, слабеет способность людей сохранять, укреплять сферу получения своих жизненно важных ресурсов, способность их воспроизводить, противостоять угрозам жизни и здоровью, ограничивать угрозу распада. “Монологическая власть не может быть конструктивна по определению, так как она слепа в результате слабости обратной связи, неспособности устойчиво вовлекать значимую часть общества в масштабные качественные изменения”³⁶.

Связь с обществом в процессе определения тактики и стратегии современной правовой политики – это дополнительная гарантия того, что в ходе ее формирования социальные правообразующие факторы найдут свое отражение, будут

максимально полно учтены и согласованы интересы всех и каждого, а принимаемые правовые решения будут отличаться качеством, общественной значимостью и эффективностью. Это так, поскольку от правильно воспринятой социальной обусловленности законодательства и, соответственно, его научной обоснованности зависит многое как в масштабах всего государства, так и прежде всего в судьбах отдельных граждан, которые становятся участниками соответствующих правовых отношений и имеют возможность на себе ощутить достоинства и недостатки принятых проектов нормативных актов.

Сегодня, когда идея модернизации всех сфер общественной жизни становится центральной в политико-правовых преобразованиях, а инновации – своеобразным трендом, проводимым в курсе политической, экономической и правовой жизни России, ошибки, недосказанности, дефекты и пробелы в области инновационного законодательства являются особо заметными и вызывают очередные вопросы: недоработали, не учли и почему? Так, принятый 28 сентября 2010 г. Федеральный закон № 244 «Об инновационном центре “Сколково”» помимо своих безусловных достоинств, определяющих возможности бизнеса осуществлять инновационные научные проекты, содержит в определенном смысле и ряд просчетов и пробелов. В частности, специалистами обращается внимание на отсутствие в законодательном акте самих упоминаний об авторах и изобретателях как основной двигательной силе научных достижений³⁷. Наблюдается наличие иных законодательных проблемных точек, о серьезности которых судить преждевременно, однако можно предположить возможные затруднения в механизме правового функционирования Центра как научного учреждения.

В целом правовая политика развивается в сложноорганизованной системе темпоральных (фактор времени в праве³⁸), пространственных (фактор территорий в строении правовой системы) и социальных противоречий (факторы общественного характера и содержания: экономика, культура, социальная стратификация и пр.). К факторам, отрицательно влияющим на процесс формирования правовой политики, относятся экономические и финансовые кризисы³⁹, которые мо-

³⁶ Ахизер А.С., Шуровский М.А. От диалога к диалогизации (В свете концепции В. Библера) // Вопросы философии. 2005. № 3. С. 67, 68.

³⁷ См.: Еременко В.И. О правовом обеспечении инновационного развития экономики России // Гос. и право. 2011. № 5. С. 24–35.

³⁸ См., например: Рыбаков В.А. Время в развитии права (Философско-юридический аспект) // Там же. 2010. № 8. С. 81–85.

³⁹ См. также: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 100.

гут просто нарушать изначально сформулированную программу развития правовой системы в силу возникающей недостаточности материальных ресурсов. Имеют место и ошибки субъективного характера⁴⁰, которые вызывают негативные последствия системного характера, препятствующие

позитивным преобразованиям в правовой жизни общества⁴¹. Все эти и другие факторы необходимо учитывать, устраняя отрицательные воздействия, формируя эффективную современную правовую политику Российского государства. Это является двуединой задачей и теории, и практики юриспруденции.

⁴⁰ См.: Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах. Материалы Международного науч.-практ. «круглого стола», 29 – 30 мая 2008 г. / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009. С. 590 – 597.

⁴¹ См.: *Кульчар К.* Основы социологии права. М., 1981. С. 173, 174.