ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФОРМЫ И СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ “КРУГЛОГО СТОЛА”)

19–20 мая 2011 г. на базе Института права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина в рамках деятельности “Научно-образовательного центра правовой политики субъектов РФ” Саратовский филиал Института государства и права РАН (ИГП РАН) совместно с журналами “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Доктрина права” провел Международную читательскую научно-практическую конференцию на тему “Правовая политика современной России: формы и средства реализации”, в работе которой приняли участие ученые из России, Белоруссии, Латвии, Казахстана и Китая.

Работу “круглого стола” открыл директор Саратовского филиала ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь” А.В. Малько. Он отметил, что правовая политика призвана управлять процессами правового развития конкретной страны, повышать степень упорядоченности и организации юридического бытия. Она представляет собой систему приоритетов в юридической деятельности, в правовой сфере, основывается на общепризнанных нормах международного права, находит свое преимущественное выражение в правовых актах и юридической идеологии конкретной страны. Верно подчеркивается в литературе, что “результатом правовой политики служит не только определенная направленность законодательства, но и определенная идеология”¹.

Правовая политика все больше становится объектом пристального научного анализа, привлекает к себе внимание не только ученых-юристов, но и практиков. В частности, в 2002 г. в Республике Казахстан была принята Концепция правовой политики до 2010 г., утвержденная Указом Президента РК, а в 2009 г. – обновленный вариант (с 2010 до 2020 г.). То, что Концепция правовой политики утверждена главой государства, – знаковое событие. Это означает своеобразный “перевод” накопленных концептуальных знаний о правовой политике из доктринального документа в документ официальный, содержащий ориентиры для правового развития общества. Создаются специализированные структуры (институты) по исследованию правовой политики, открываются научные журналы, публикующие результаты данных исследований. Так, в Германии при Университете г. Трир с 29 ноября 2000 г. действует Институт правовой политики, в Украине (г. Киев) также создан и действует Институт правовой политики. Например, в той же Германии во Франкфурте-на-Майне выходит журнал “Правовая политика”, в России, в частности Саратовским филиалом ИГП РАН, уже более 10 лет издается академический и вузовский юридический научный журнал “Правовая политика и правовая жизнь”.

Целями правовой политики является повышение уровня и качества правовой жизни российского общества и его струк-

турных подразделений, обеспечение более гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности. *Задачами* правовой политики выступают оптимизация механизма правового регулирования и правовой системы в целом, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, повышение правовой культуры государственных служащих и граждан. *Средства* же правовой политики обусловлены не только целями, но и задачами и направлены на обеспечение провозглашенных целей и задач. В качестве юридических средств выступают различные инструменты (установления) и деяния (технология), которые способны достигнуть поставленных высоких идеалов правовой политики. По большому счету правовая политика (или, как ее еще иногда называют, политика права) складывается во многом из определенных целей и соответствующих им средств. Основательно познать такую политику можно изучив провозглашенные цели и выбранные для их достижения средства.

Важно учитывать и то обстоятельство, что правовая политика современной России складывается из следующих основных направлений, которые вполне могут считаться *формами ее реализации*: 1) правотворческой; 2) правоприменительной; 3) правоинтерпретационной; 4) доктринальной; 5) правообучающей и т.п.

Доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, кандидат юрид. наук, главный редактор журнала “Доктрина права” Р.В. Пузиков отметил, что правовая политика государства разрабатывается и осуществляется на основе взаимодействия всех субъектов, входящих в политическую систему общества, и получает концентрированное выражение в федеральных целевых программах: в Концепциях развития, международных договорах России, в законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации, а также в других официальных государственных документах.

Для обозначения направлений реализации правовой политики оптимально использовать термин “формы реализации правовой политики”, каковыми являются: правотворческая правовая политика, правоприменительная, правоинтерпретационная, доктринальная, обучающая.

С точки зрения основных форм становления и реализации правовая политика конкретизируется в виде правотворческой и правоприменительной политики (как относительно обособленных элементов единого системного целого). Каждая из названных разновидностей, наряду с общими, характеризуются и некоторыми специфическими закономерностями функционирования и развития. Наиболее эффективна та правовая политика, в которой обеспечиваются максимальное единство и согласованность указанных элементов на всех этапах (стадиях) механизма правового регулирования.

Следует отметить, что, несмотря на наличие различных форм реализации правовой политики, целесообразно рассматривать их соотношение не в вертикальной плоскости – соподчинения, а в горизонтальной – взаимообусловленно-

¹ Майер-Малы Т. Идея права – правовая наука – правовая политика // Право XX века: идеи и ценности. М., 2001. С. 99.

сти, отдавая себе отчет в том, что только в сбалансированной реализации их всех будут достигнуты исходные цели.

Продолжая свое выступление, Р.В. Пузиков отметил, что средства в правовой политике представляют собой инструменты и методику, посредством которых осуществляется превращение идеальных устремлений субъектов правовой политики в реальные действия (бездействия) и юридически значимые результаты. Другими словами, если формы реализации правовой политики отвечают на вопрос, в чем находит свое выражение правовая политика, то средства отвечают – с помощью чего?

Раскрывая сущность *неюридических средств* реализации, к которым правомерно отнести: идеологические (правовое образование, правовое просвещение, правовую пропаганду, правовую рекламу и др.), организационные (социологические исследования, мониторинг общественного мнения, публичный отчет о проделанной работе ответственных лиц и др.) и материальные (финансовое обеспечение правовых реформ), бесспорным, “флагманом” выступает блок идеологических средств, которые имеют наибольшую силу воздействия на общество.

Подводя итог, выступавший подчеркнул, что для наиболее эффективной реализации правовой политики в России необходимо проведение комплексного исследования форм и средств реализации в их системе.

Аспирант Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина Д.В. Ирошников основное внимание уделил проблемам взаимоотношения правотворческой и доктринальной форм реализации российской правовой политики в сфере государственной безопасности. Он отметил, что доктринальная и правотворческая формы реализации правовой политики должны находиться в тесном взаимодействии. На практике юридической доктрине следует подпитывать правотворческий процесс новыми научными взглядами, идеями, предложениями по принятию либо отмене различных правовых норм, прогнозированием влияния на те или иные общественные отношения различных правотворческих процессов. В идеале правотворческая деятельность всегда должна быть прежде всего научно обоснована.

Анализируя правотворческую деятельность в сфере государственной безопасности, необходимо в первую очередь обратить внимание на принятие в декабре 2010 г. Федерального закона “О безопасности”, свидетельствующего об огромной правотворческой работе.

Неоспоримым преимуществом нового Закона является вклад в развитие доктринального направления правовой политики в сфере государственной безопасности. Это выражается в двух направлениях: во-первых, Закон предусматривает организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности, во-вторых, в нем четко прописан порядок принятия актов стратегического планирования, а также концептуальных и доктринальных документов.

Бесспорно, эти обстоятельства являются первым шагом на пути к будущему взаимодействию доктринальной и правотворческой форм реализации правовой политики в данной сфере. Однако для достижения этого взаимодействия необходимо применять указанные нормы, а не просто прописать эти положения и оставить их “на бумаге”.

На сегодняшний день желаемое взаимодействие между рассматриваемыми формами реализации правовой политики не просматривается. Это подтверждается прежде всего анализом все той же недавней правотворческой работы по принятию Федерального закона “О безопасности”.

В частности, к одним из основных недостатков данного Закона можно отнести то, что в нем не хватает статьи, определяющей основные термины и понятия, используемые в Законе. Однако исследователи уже более десятилетия пишут о необходимости законодательного закрепления понятийно-категориального аппарата в данной сфере.

Профессор кафедры теории государства и права Юго-Западного государственного университета, доктор юрид. наук В.П. Беляев обратил внимание участвующих на то, что им в течение ряда лет последовательно проводится мысль и отстаивается точка зрения, согласно которой государственный контроль (наряду с надзором. – В.Б.) является одним из важнейших средств реализации правовой политики в нашем государстве. Представляется, что в ряду других средств правовой политики контроль занимает далеко не последнее место, его роль и значение именно как средства правовой политики всемерно возрастают.

В условиях модернизации Российского государства, коренных изменений всех сфер жизни общества контрольная деятельность (считаем ее одной из разновидностей юридической деятельности. – В.Б.) придает необходимые динамизм и результативность происходящим в стране разносторонним преобразованиям, становится одним из решающих факторов углубления реального демократизма, построения правового государства и достижения намеченного. Необходимость дальнейшего общетеоретического исследования проблем современного государственного контроля во всех его проявлениях в преломлении к механизму выстраивания и реализации правовой политики вызывается всемерно возрастающей потребностью практики в соответствующих научных рекомендациях по оптимизации контроля в целях повышения его эффективности.

Для оптимизации контроля необходимо не только четко организовать систему органов, обладающих контрольными полномочиями, но и обеспечить их координацию. Ведь не секрет, что созданные в 2004 г. федеральные службы по контролю и надзору пока не в полной мере выполняют возложенные на них обязанности, в том числе в силу отраслевой принадлежности, замкнутости только на интересах своего ведомства. Это также нередко приводит к разобщенности действий контролеров, дублированию их функций и т.п. Коренным образом изменить сложившееся положение могло бы создание единого федерального органа, в том числе и для обеспечения координации деятельности всех контролирующих структур в масштабах государства. Такой надведомственный (вневедомственный) орган был бы способен аккумулировать всю необходимую контрольную информацию, заниматься научным прогнозированием, выявлять “узкие” места, оказывать методическую помощь контролирующим структурам и т.д. В ответ на возможные возражения против создания еще одной властной структуры сошлемся, к примеру, на официальный материал, опубликованный в “Российской газете”, в котором речь идет о том, что в Минэкономразвития был подготовлен доклад о состоянии государственного контроля в России. В этом докладе содержатся весьма интересные обобщающие данные и выводы относительно контрольной деятельности в нашей стране за год (жаль, что только относительно бизнеса; ведь государственный контроль осуществляется и в других сферах. – В.Б.). Следовательно, надобность в подобном рода обобщении имеется. Однако здесь возникает правомерный вопрос: а в состоянии ли подобное ведомство осуществить необходимый анализ в масштабах всей страны и с пользой для всех контролирующих органов? Думается, что нет, поскольку отраслевая принадлежность названного министер-

ства и его функциональные возможности вряд ли позволят ему выполнить названную задачу. В то же время специализированный орган контроля вполне смог бы выполнить свою масштабную (в целом по стране) координирующую роль, вооружить контролеров необходимым арсеналом эффективных средств, подготовить их методически и т.д.

Докторант Саратовской государственной академии права (СГАП), канд. юрид. наук, доц. З.С. Байниязова в своем выступлении обратила внимание на необходимость проведения мониторинга правовой системы как направления российской правовой политики.

В частности, она отметила, что вопросы развития современного Российского государства непосредственным образом связаны с улучшением состояния его правовой системы. В свою очередь, повышение эффективности правовой системы тесно взаимосвязано с таким понятием, как “мониторинг правовой системы”. В современных условиях проблема осуществления мониторинга правовой системы приобретает особое значение. Тенденции развития Российского государства порождают необходимость осуществления такой деятельности. Сегодня отечественная правовая система предстает в ином качестве, состоянии, происходит переоценка ее роли в обществе и государстве, изменение ценностных параметров ее функционирования, она становится открытой для процессов интеграции, взаимодействия с другими социальными системами. Данные доводы приводят к необходимости развития мониторинга как оценочного критерия состояния российской правовой системы.

Мониторинг правовой системы должен рассматриваться в качестве одного из основных направлений российской правовой политики. Это обусловлено тем, что состояние правовой политики во многом зависит от правовой системы.

В юридической литературе большое распространение получило исследование видов правовой политики в зависимости от правовых институтов, отраслей права. Но отсутствует концептуальная проработанность в вопросе анализа правовой политики в области мониторинга правовой системы. Такая разновидность правовой политики имеет право на существование, является востребованной, необходимой, позволяет полноценным образом оценить общее состояние правовой системы, поэтому должна найти особое место в спектре теоретических изысканий. Нельзя говорить о полноценной стратегии правового развития государства при отсутствии теоретических исследований в области выделенного вида правовой политики.

По степени проведения мониторинга правовой системы можно во многом говорить о качестве российской правовой политики. Вот почему так важно уделять особое внимание вопросам доктринального обоснования проблемы осуществления мониторинга правовой системы как необходимого условия реализации эффективной правовой политики, обеспечения правового, в целом общегосударственного, развития.

Доцент Самарского государственного экономического университета, доктор юрид. наук В.В. Болгова остановилась на некоторых аспектах правовой политики в современной России.

Правовая политика состоит в выработке и (или) претворении в жизнь правовых идей стратегического характера, т.е. идей, определяющих направления развития общества в целом. В этом смысле правовая политика есть разновидность публичной концепции, декларированной и выраженной в реальных действиях; единая доктрина, определяющая

деятельность государственного механизма, включающая приоритеты, которыми определяются изменение действующего законодательства и направление текущей деятельности органов власти.

Нисколько не умаляя значимости внимания к формам реализации правовой политики, необходимо признать, что многие проблемы в этих сферах вызваны непоследовательностью, бессистемностью, сиюминутностью выработки тех базовых идей, которые и должны определять согласованные действия всего государственного механизма.

Базовые противоречия в процессе формирования правовой политики заложены уже в Конституции РФ, сочетающей идеи, характерные как для позитивистской, так и для естественно-правовой традиции.

Нельзя говорить и о последовательности государства в определении содержания правовых идей, составляющих правовую политику в определенных сферах. Зачастую объективная необходимость в вариативности средств достижения стратегических целей подменяется заменой самой цели. В частности, неоправданным и необоснованным является трансформация стратегических идей в области бюджетной и муниципальной политики.

Не способствует становлению правовой политики государства и отсутствие единства представлений о стратегических направлениях развития деятельности государства и в самом государственном механизме. При этом сегодня речь идет не столько о конфликте ветвей власти, сколько о противоречиях внутри самой системы исполнительной власти, которая сейчас по факту является основным субъектом правовой политики как процесса выработки правовых идей стратегического характера.

Анализ современного состояния теоретических исследований в области правовой политики показывает, что в настоящее время исследователи во многом сосредоточены на проблемах оценки эффективности форм и средств ее реализации, что, безусловно, важно. Однако и вопрос о том, какие, собственно, идеи составляют правовую политику современного российского государства, не следует относить к числу решенных.

Доцент Ставропольского института экономики и управления В.Е. Зорькин уделил пристальное внимание рассмотрению ежегодных Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации как средству формирования и реализации правовой политики Президента РФ.

В современных условиях на фоне проводимых преобразований различных сфер жизнедеятельности Российского государства *правовая политика* играет особую роль как одна из наиболее важных разновидностей государственной политики, имеющая собственное юридическое содержание и самостоятельное значение в правовой жизни общества. Важно отметить, что эффективность регулирования наиболее важных и сложных общественных отношений существенно возрастает, если осуществляется средствами правовой политики, поскольку предполагает последовательную деятельность на основе научно обоснованных механизмов, средств и принципов по достижению стратегических целей и тактических задач государства и общества.

Каждый орган государственной власти осуществляет правовую политику в соответствии со своей компетенцией, а в качестве основных средств правовой политики выделяют правовые акты, т.е. официальные документы, принятые уполномоченным субъектом права, содержащие нормативные или индивидуально-определенные предписания, направленные

на формирование правовой политики либо реализацию ее целей.

Конституция Российской Федерации обязывает по определению основных направлений государственной политики возлагать на Президента РФ, который формирует их в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ. Между тем Послания рассматриваются органами государственной власти Российской Федерации в качестве актов политического, а не правового характера. Такая позиция представляется не совсем обоснованной, поскольку Президент РФ систематически поднимает вопрос о необходимости реализации основных положений Послания, т.е. основных направлений государственной политики, что явно свидетельствует о правовой природе данного *полномочия*.

К тому же правовая политика Президента РФ является средоточием различных сфер человеческой деятельности, синтезирует их в нормах и институтах, оказывая на них стабилизирующее влияние, что позволяет определить ее (правовую политику Президента РФ) в качестве базового (стержневого) элемента правовой политики государства, в связи с чем акты главы государства приобретают особый статус.

Поскольку правовая политика главы государства есть политика, проводимая с помощью правовых средств, актуализируется и проблема определения места и роли Посланий не только в формировании, но и в реализации правовой политики Президента РФ. Поэтому крайне важно всячески совершенствовать имеющиеся в арсенале Президента РФ средства реализации его конституционных полномочий, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования. Это касается прежде всего Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также механизма их реализации, поскольку законодательное регулирование в данной сфере в настоящее время отсутствует.

Заведующая кафедрой юридических дисциплин Гуманитарного юридического колледжа Оренбургского государственного университета О.С. Вырлеева-Балаева в своем выступлении отметила, что меры по формированию системы ограничений органов государственной власти и их должностных лиц в Российской Федерации зачастую носят хаотичный характер. Российское государство нуждается в формировании единой упорядоченной правовой политики в сфере ограничения государственной власти.

В процессе дальнейшего утверждения в России принципов правового государства важно, с одной стороны, добиваться максимальной возможной гарантированности осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина, а с другой – безусловного и исчерпывающего выполнения конституционных обязанностей всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и организациями.

Сегодня в научных кругах и в законодательстве все чаще используется термин “правовая политика”. Говорят о различных видах правовой политики, ее целях и эффективности. Однако зачастую в это понятие вкладывают различный смысл, что затрудняет формирование единой государственной правовой политики.

В России до сих пор не сложилась практика утверждения Концепции правовой политики на государственном уровне, в то время как в Республике Казахстан она утверждалась уже дважды: на период с 2002 до 2010 г. и на период с 2010 до 2020 г. В настоящее время рабочая группа Жогорку Кенеш (Парламента) Республики Кыргызстан разрабатывает Концепцию правовой политики Кыргызстана.

Наряду с общей концепцией правовой политики государства возможно ее формирование в отдельных сферах. Полагаем, что в целях определения основных направлений правовой политики Российской Федерации в сфере ограничения государственной власти целесообразно разработать и утвердить Концепцию правовой политики Российской Федерации в сфере ограничения государственной власти, которая должна стать основой для разработки программ в соответствующей области деятельности государства, перспективных и ежегодных планов законопроектных работ, проектов нормативных правовых актов. Государственные органы при формировании и реализации своих стратегических планов смогут руководствоваться положениями Концепции, что сделает их действия согласованными и направленными на достижение единых целей.

Такой подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу Российской Федерации и субъектов Федерации в контексте общей стратегии развития государства, в том числе по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Необходима единая правовая политика, основанная на современных тенденциях развития человечества, накопленном опыте и научно обоснованных, фундаментальных представлениях о ближайших и отдаленных перспективах Российского государства и общества.

Доцент Российской академии правосудия (Ростовский филиал), канд. юрид. наук С.В. Корсакова уделила особое внимание вопросам обновления и повышения эффективности специальных организационно-правовых средств муниципально-правовой политики, непосредственно предназначенных для совершенствования и развития системы муниципально-правового регулирования. В частности, речь шла о необходимости разработки и утверждения разного рода концепций, представляющих собой совокупность идей и взглядов на местное самоуправление, выражающих определённый способ трактовки организационно-правовых форм и способов его осуществления, понимания явлений, процессов муниципальной правовой жизни. В докладе прозвучала озабоченность тем, что отсутствие у государства стратегического видения проблем и четкой позиции в сфере организационно-правового развития местного самоуправления сочетается с неподготовленностью и незаинтересованностью уполномоченных органов публичной власти всех уровней решать эти вопросы. По мнению С.В. Корсаковой, актуальной остается разработка концепции муниципально-правовой политики в Российской Федерации. Она позволит не только придать целенаправленность современной реформе местного самоуправления и обеспечить потребность в модернизации современного федерального и регионального российского законодательства в сфере местного самоуправления, но и повысить степень целесообразности и эффективности правового воздействия на муниципально-правовые отношения в современных условиях. Большое внимание автор доклада уделила также иным перспективным и многофункциональным средствам муниципально-правовой политики, в том числе *правовому мониторингу, планированию, правовым прогнозам и экспериментам*, которые в той или иной мере направлены на достижение ее стратегической цели – укрепление местного самоуправления в системе народовластия, создание эффективно функционирующей его модели с развитой системой взаимосвязей с государством и гражданским обществом.

Аспирант Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина Е.А. Кусова отметила, что глобализация сегодня, это процесс, серия эмпирически фиксируемых изменений, разнородных, но объединяемых логикой превращения мира в единое целое. С одной стороны, это требует модернизации индивидуального поведения под воздействием макроструктур мирового порядка, минующих национально-государственный уровень воздействия. С другой – приводит к усилению процессов локализации и самоидентификации общества и государства.

Сегодня границы национальных государств оказались “прозрачными” для всех выгод и проблем, которые несут с собой глобальный рынок, мировая политика, информационная и интеллектуальная открытость. Под влиянием глобализации люди постепенно теряют чувство идентичности со своим государством. Для них становится намного важнее принадлежность к конкретной социальной группе, корпорации, клану, нации. В результате образуются неподконтрольные государству сети горизонтальной кооперации. Все чаще возникают опасения в том, что глобализация устраняет “специфику” и способность национальных государств действовать самостоятельно при формулировании и преследовании целей внутренней и международной политики. Тем не менее, оба процесса – и глобализация, и локализация – объективно ограничивают, размывают монополию государства на власть.

Следствием процессов глобализации явилась актуализация прежде невозможных межцивилизационных противоречий, поскольку цивилизации никогда не взаимодействовали на столь глубоком (цивилизационном) уровне, охраняя и защищая собственные многовековые принципы развития и традиции, которые теперь подвергаются сомнению, конфронтации.

Важнейшим процессом информационной глобализации является информатизация – организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Глобальная информатизация и новые информационные технологии открывают небывалые возможности во всех сферах человеческой деятельности, порождают новые проблемы, связанные с информационной безопасностью личности, общества и государства. Становится все более очевидным, что и общественный прогресс, и развитие каждого человека сопровождаются и даже в значительной степени определяются развитием их информационной сферы.

В этих условиях России жизненно необходима выверенная государственная информационная правовая политика, которая в части, касающейся миротворческой деятельности, должна опираться на собственную национальную модель мирного урегулирования и разрешения современных конфликтов.

Доцент Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук В.Ю. Панченко обратился к анализу некоторых аспектов проблемы современной российской правовой политики в сфере юридической помощи.

Современная правовая жизнь ставит достаточно много теоретических и практических проблем и вопросов, касающихся организации и осуществления юридической помощи, решить которые можно на основе интегрирующего понятия,

способного выполнить методологическую функцию, задать формат правового исследования, его основные направления. В качестве такового, думается, способно выступить понятие “правовая политика в сфере (области) юридической помощи”.

В новейшей литературе есть попытки сведения правовой политики к государственным (правовым) решениям. Если так, то что же *именно правового* в такой правовой политике? Представляется, что без существенных и содержательных правовых характеристик политики она будет оставаться в чистом виде позитивистской, легистской, замыкаясь только на государство и в конечном счете избыточной (лишней) для правоведения категорией, поскольку будет полностью охватываться правовой формой осуществления государственной политики (либо функций государства).

Приоритетом современной российской правовой политики, ядром ее собственно правового содержания являются приоритет прав человека, их соблюдение и защита.

Правовая политика в сфере юридической помощи может быть определена как самостоятельное направление (вид) правовой политики, представляющее собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность органов публичной власти и иных субъектов, осуществляемую юридическими средствами в целях формирования надлежащих условий для реализации права на юридическую помощь и эффективного осуществления юридической помощи для наиболее полной реализации и защиты прав, свобод и законных интересов субъектов права.

Правовая политика в сфере юридической помощи имеет особенности, к числу которых относятся: а) ее объект и предмет лежат по большей части в области права, хотя и затрагивают иные сферы общественных отношений (например, социальную политику бесплатности отдельных видов юридической помощи для отдельных категорий населения); б) она есть часть правовой политики государства в области защиты прав и свобод личности; в) она отличается универсальным характером, поскольку в той или иной степени отражается в любой правовой деятельности (реальной или потенциальной) любого субъекта права; г) имеет *комплексный характер*, который проявляется в том, что она в своей значительной части имеет характер процессуально-правовой политики, но в то же время охватывает и “внепроцессуальную” деятельность; д) специфика ее субъектов заключается в ведущей роли в формировании и реализации этой правовой политики институтов гражданского общества, для нее характерны значительное корпоративное начало и саморегуляция; е) она имеет свои специфические цели, задачи и принципы, реализуется прежде всего правовыми средствами.

Среди актуальных задач правовой политики в сфере юридической помощи следует особо подчеркнуть повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности о видах, формах и порядке обращения за юридической помощью, внедрение в их сознание идеи разумности и необходимости своевременного обращения за юридической помощью, превращение юридической помощи в норму правовой жизни, цивилизованный способ решения социально-правовых проблем, а также ориентацию правоприменителя на необходимость соблюдения и охраны прав и свобод личности, исключения формализма, максимально возможную состязательность правоприменительных процедур и внимания к индивидуальным интересам, отстаиваемым при помощи профессионального юридического содействия.

Профессор Магнитогорского государственного университета, доктор филос. наук, доктор филол. наук, за-

служенный деятель науки РФ С.Л. Слободнюк начал с того, что генетическое родство того состояния, в котором пребывает современное российское общество в начале XXI в., с тем состоянием, в котором оно пребывало столетие назад, – факт достаточно очевидный. С учетом этого обстоятельства представляется небезынтересным сопоставить отдельные важные моменты, напрямую связанные с проблемой становления правового государства в те исторические периоды, когда кризис правосознания перестает быть исключительно теоретической проблемой. Исходя из тезиса о том, что подобный кризис находится в необходимой связи с крушением/становлением различного рода мировоззренческих утопий, предлагается сконцентрировать внимание на ключевых моментах, могущих быть представленными в следующей последовательности: утопия земного рая – утопия обретения рая – идея правового государства etc. В правовой реальности России начала XX в. эта последовательность играла достаточно важную роль, поскольку, утрачивая на время утопический статус, приобретала значение актуальных идеалов правовой политики. Однако, говоря об этом, следует учитывать, что сама правовая политика того периода реализовывалась в рамках глубочайшего кризиса правосознания, и это обуславливало необходимый характер многих будущих неудач.

К сожалению, уроки прошлого оказались не слишком полезны для нашей современности. Более того, в ряде случаев наблюдается не критичное отношение как к недостаткам, так и к очевидным достоинствам правовой политики николаевской России. Так, сопоставление «Высочайше утвержденных Основных Государственных Законов, 23 апреля 1906 г.» и некоторых статей Конституции РФ показывает, что позиционное доминирование идеи правового государства над идеей государства единого и нераздельного может быть интерпретировано как производная тех кризисных процессов, которые поразили российское общество в конце прошлого века. О том же свидетельствует и обнаруживаемый при сопоставлении двух документов позиционный дисбаланс с определением статуса государственного языка.

Соотнесение выявленных обстоятельств с общей для обоих периодов ситуацией построения правового государства обнаруживает любопытное сходство. В 1900-х годах мы имели дело с попыткой актуализировать изначально утопичную для того времени идею правового государства на фоне крушения утопии «самодержавия, православия, народности», а на рубеже XX–XXI вв. – с целенаправленными усилиями актуализировать правовое государство на обломках утопии земного рая.

Несмотря на очевидные успехи в названном направлении, говорить о реальной возможности данной актуализации несколько преждевременно. На эту мысль наводит очевидное родство «индикаторов», определяющих состояние российского правосознания на рубежах XX и XXI вв. Это и парадоксальное единство определенной части интеллигенции с властью в обоюдном нежелании задуматься об очевидных негативных последствиях реформаторства, и игнорирование самой возможности совершенного правового государства, и отстранение от проблемы сверхправовых основ государственности.

Объяснить подобное положение дел проще всего утверждением о том, что правовое государство есть генетически чуждое русскому народу образование. Ведь правовое государство необходимо предполагает верховенство права, доминирование закона над государством, безоговорочное признание высшей ценностью человека, как такового, и

одновременно – признание всего этого самим человеком. А мы – природные правовые нигилисты и т.п.

Однако, как представляется, причина не только в национальном менталитете. Как показывает время, правовое государство в своем становлении благополучно терпит неудачи и в рациональной законопослушной Европе. Это происходит в силу многих обстоятельств, одно из которых – утопическая природа подобного государства. Осознание этого, возможно, позволит скорректировать правовую политику таким образом, чтобы свести к минимуму деструктивные потенции кризиса правосознания.

Доцент Самарского государственного университета, канд. юрид. наук Р.З. Юсупов отметил, что на настоящем этапе развития Российского государства особого внимания требует проведение взвешенной правовой политики в сфере регулирования экономики, в том числе ее банковского сектора. Более чем двадцатилетний опыт правового регулирования банковской системы современной России показал огромный прорыв в сфере регламентации механизмов осуществления этой специфической, требующей особых профессиональных знаний и умений деятельности. Однако на данном этапе выхода экономик стран мира и банковских систем из кризиса, в том числе и российской, законодатель и Центральному банку РФ следует направить все усилия на совершенствование правовых механизмов предотвращения негативных ситуаций в банковской сфере посредством разработки системы осуществления банковского регулирования и надзора, максимально ограничивающего возможность понижения ее ликвидности.

Исследование Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. показывает, что в перспективе Правительство РФ и Банк России примут меры по внесению изменений в законодательство, предполагающих установление минимального размера уставного капитала вновь создаваемого банка с 1 января 2012 г. и минимальной величины собственных средств (капитала) действующих банков с 1 января 2015 г. в размере 300 млн руб. При этом не следует забывать, что на первоначальном этапе становления банковской системы требования к минимальному размеру уставного капитала были несопоставимо ниже, чем на настоящий момент (сейчас 180 млн руб. для банковских кредитных организаций).

Многokратное увеличение требований к минимальному размеру уставного капитала, по мнению представителей мелких и средних банков, ставит их в условия, когда они должны либо реорганизоваться и присоединиться к более крупным банкам, либо получить статус небанковских кредитных организаций. Такой подход может нарушить права инвесторов, создававших банки в начале 90-х годов, которые хотели себя видеть в сегменте предоставления банковских услуг доступных мелкому и среднему бизнесу на уровне муниципалитетов и регионов, а ведь именно эти банки на первоначальном этапе занимали заметное место на втором уровне банковской системы. Проведение правовой политики в сфере регулирования банковского сектора не должно быть лишено фактора преемственности. Потребность в существовании средних и мелких банков на первоначальном этапе развития банковской системы нельзя отрицать, а перспектива найти им нишу на втором уровне современной банковской системы возможна, и поэтому законодатель по проблеме будущего функционирования мелких и средних банков должен соблюсти требования принципа справедливости правовой политики.

Одним из направлений правовой политики в сфере совершенствования банковской системы является укрепление

правой основы реализации Банком России задач по банковскому надзору. В данной сфере помимо предусмотренных в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. изменений в законодательстве, направленных на установление полномочий Банка России по осуществлению содержательного регулирования и надзора (надзора на консолидированной основе), определению состава мер надзорного реагирования и процедур их применения, соответствующих международным стандартам, следовало бы включить законодательные изменения, направленные на конкретизацию форм и методов банковского надзора.

Аспирант Белорусского государственного экономического университета М.В. Андрияшко подняла вопрос о необходимости оптимизации норм об опеке и попечительстве как механизме реализации государственной семейной политики Республики Беларусь.

В частности, она отметила, что механизм функционирования опеки стал неэффективным, традиционная конструкция устарела. Кроме того, многие черты, исторически характеризовавшие институт опеки и попечительства, несправедливо забыты, и их реанимация могла бы значительно обогатить и усовершенствовать деятельность по опеке. Более того, оптимизация норм законодательства в сфере опеки и попечительства представляется весьма востребованным и обоснованным мероприятием, направленным на реализацию государственной семейной политики в Республике Беларусь, одним из ожидаемых результатов проведения которой в соответствии с нормами Указа Президента РБ “Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь” от 21 января 1998 г. является сокращение в республике социального сиротства, обеспечение “преимущественного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семейных условиях”.

В связи с указанным представляется целесообразным предложение изменения, дополнения, а также уточнения отдельных норм действующего законодательства в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними.

1. Руководствуясь принципом приоритета прав детей, предлагается изложить ч. 1 ст. 152 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье (далее – КоБС) в новой редакции следующего содержания: **“При выборе опекуна или попечителя должны быть приняты во внимание его личные качества, способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношения, существующие между ним, членами его семьи и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве. Для установления опеки (попечительства) над ребенком, достигшим десятилетнего возраста, требуется его согласие”**.

2. Резонным видится изложение второго предложения ч. 1 п. 8 Положения о порядке организации работы по установлению и осуществлению опеки (попечительства) над несовершеннолетними детьми, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь “Об утверждении Положения о порядке организации работы по установлению и осуществлению опеки (попечительства) над несовершеннолетними детьми” от 20 мая 2006 г. в новой редакции следующего содержания: **“В акте обследования указывается согласие других проживающих совместно с заявителем совершеннолетних членов семьи, а также мнение несовершеннолетних членов семьи, достигших десятилетнего возраста”**.

3. Обоснованным видится изложение первого предложения ч. 1 ст. 153 КоБС в новой редакции следующего содержа-

ния: **“Опекунами и попечителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением:”**.

4. Целесообразным представляется изложение первого предложения ч. 1 ст. 125 КоБС в новой редакции следующего содержания: **“Усыновителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением:”**.

Доцент Кустанайского филиала (Республика Казахстан) ЧелГУ В.С. Попов, проводя анализ сущности реабилитации в уголовном процессе, отметил, что внутриотраслевой институт реабилитации, учрежденный в УПК Республики Казахстан (1997 г.) и в УПК РФ (2001 г.), основан на признании реабилитации присущей уголовному производству в качестве его составляющей. Концепция реабилитации как одной из задач уголовного процесса или даже его назначения отнюдь не бесспорна, следствием чего является отказ от неё в УПК Республики Беларусь (1999 г.).

“Реабилитация”, являющаяся общим базовым понятием общеправового и внутриотраслевого института реабилитации, означает “восстановление” или, более точный синоним его, “воссоздание разрушенного”, в силу чего реабилитация как правовое явление должна пониматься не иначе, как восстановление утраченного социального и правового положения человека и гражданина или, иными словами, “воссоздание прежнего нарушенного статуса лица”. Реабилитация лица в обществе должна означать восстановление его в начальном социально-правовом статусе законопослушного гражданина – восстановление, основанное на уголовно-правовой реабилитации данного лица. Реабилитация в уголовном производстве должна означать восстановление лица в утраченном статусе невиновного в совершении преступления. Единственным основанием для уголовно-правовой реабилитации является предшествующее незаконное признание человека виновным в совершении им преступления.

Утрачивает статус “невиновного в совершении преступления” только осужденный, обвинительный приговор в отношении которого вступил в законную силу, ибо каждый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном УПК порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда, в силу чего в восстановлении утраченного статуса невиновного в совершении преступления, т.е. в подлинной реабилитации, нуждается единственно лицо, оправдание которого состоялось после вступления обвинительного приговора суда в законную силу. Более – никто.

Очевидно, что уголовно-правовая реабилитация предполагается довольно-таки редким явлением в уголовном судопроизводстве, каковой она на самом деле и является. Каждый случай возникновения оснований для неё есть следствие допущенной в уголовном производстве комплексной ошибки и является системным сбоем (“травмой для уголовного процесса”) – отнюдь не присущим ему типичным явлением, его составляющей и т.п. Тем не менее в действующих УПК названный термин принят к широкому применению. Возможно, причиной этого стала экстраполяция понятийного знака, произведённая на явления, реабилитацией не являющиеся, однако имеющие некоторую с ней “похожесть”. Реабилитацией поименованы случаи отказов органов уголовного производства от уголовного преследования при наличии признаков его необоснованности.

Снятие с каждого незаконно подвергшегося уголовному преследованию бремени неправомерно присвоенного ему процессуального статуса подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления должно быть присуще уголовному процессу.

Актуальным представляется установление сущности и содержания «реабилитации» при производстве по уголовному делу в понимании национального законодателя. Открывая тем самым для дальнейшего обсуждения обозначенную тему, предлагаем ввести в оборот два различных понятия институционального характера: «уголовно-правовая реабилитация» и «реабилитация в уголовном процессе». Предусмотренную по УПК РК и УПК РФ совокупность действий и решений, именуемых «реабилитацией», предлагаем впредь рассматривать в целом как «реабилитацию в уголовном процессе».

Директор Института права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, канд. юрид. наук, доц. Р.Б. Осокин обратился к вопросу об уголовно-правовой политике в сфере противодействия похищению имущества с тел умерших или мест их захоронения.

О важности уголовно-правовой защиты общественных отношений в сфере общественной нравственности, значимости нравственности как объекта преступления неоднократно подчеркивалось в юридической литературе.

В группе преступлений против общественной нравственности не последнее место по количеству зарегистрированных общественно опасных деяний занимает надругательство над телами умерших и местами их захоронения.

Действующая редакция ст. 244 УК РФ «Надругательство над телами умерших и местами их захоронений» предусматривает уголовную ответственность за *надругательство* над телами умерших, *уничтожение, повреждение* или *осквернение* мест захоронения, надмогильных сооружений, кладбищенских зданий, предназначенных для церемоний в связи с погребением умерших или их поминанием.

В настоящее время в уголовно-правовой науке и правоприменительной практике нет единообразия относительно квалификации хищения имущества с тел умерших или мест их захоронения.

Правовых оснований для квалификации завладения имуществом с тел умерших или мест их захоронения по ст. 244 УК РФ в настоящее время не имеется. Содеянное должно полностью квалифицироваться по нормам о преступлениях против собственности – хищениях. Квалификация по совокупности – по ст. 244 и статьям о хищениях – возможна лишь при условии наличия у лица *прямого умысла* на хищение имущества, находящегося при умершем, и одновременно наличия *прямого умысла* на надругательство над телами умерших (местами их захоронений), что на практике вряд ли возможно ввиду наличия у виновного при разграблении могил косвенного умысла по отношению к надругательству над телами умерших (местом их захоронения).

Вместе с тем подобная ситуация представляется вряд ли оправданной. Хищение предметов с тела усопшего либо с могилы объективно представляет собой в определенной степени форму надругательства над телом умершего либо местом его захоронения, т.е. посягает на общественные отношения в сфере общественной нравственности, а затем уже отношения собственности. Более того, некоторые вещи, находящиеся при умершем (например, зубные коронки), являются, по сути, частью человеческого тела, и собственностью других лиц не являются и являться не могут. В связи с этим подобные действия в виде изъятия зубных коронок, следуя буквальному толкованию закона, в настоящее время не подлежат уголовной ответственности.

Признавая правильность квалификации завладения имуществом, находящимся при умершем или в месте захоронения умершего, исключительно по ст. 244 УК, представляет-

ся целесообразным ч. 1 ст. 244 УК изложить в следующей редакции:

«1. Надругательство над телами умерших либо уничтожение, повреждение или осквернение мест захоронения, надмогильных сооружений или кладбищенских зданий, предназначенных для церемоний в связи с погребением умерших или их поминанием, *а равно хищение находящихся на теле умершего либо в местах захоронения предметов либо надмогильных сооружений* – наказываются штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев».

Докторант юридического факультета Латвийского университета, лектор юридического факультета Рижского университета им. Страдия О.В. Бейнарвич подчеркнула, что, хотя сожителство (в юридической литературе также определяется как гражданский брак) становится все более распространенным, его правовой институт по сравнению с институтом брака довольно новый.

Институт сожителства не нашел правового урегулирования в правовых системах многих стран, поэтому партнеры – граждане разных стран – не наделяются одинаковыми правами и обязанностями по отношению друг к другу. Правовое признание на национальном уровне зависит от моральных, культурных, религиозных традиций, а также от действующих правовых систем и может проходить градацию от полного игнорирования со стороны законодателей до комплексного регулирования по признанию сожителства и формальному приравниванию к зарегистрированному браку, если принимать во внимание объем приобретаемых прав.

Дополнительно необходимо учитывать влияние высокого уровня мобильности на образование большого количества международных пар, которые не делают выбора в пользу заключения официального брака. Как результат этого, партнеры из разных стран не наделяются полным возможным объемом прав и обязанностей по отношению друг к другу.

В Европе количество детей, рождаемых во время сожителства, колеблется от 5 до 60%, что еще раз подчеркивает актуальность темы. В США в 2005 г. насчитывалось около 4,5 млн таких пар, что более чем в тысячу раз превышало 439 тыс. пар в 1960 г.

Необходимо разграничить концепт сожителства и зарегистрированного партнерства, так как последний чаще всего понимается как союз лиц одного пола в странах, в которых таким лицам не разрешено вступать в официальный брак.

Сожителство в международном контексте – союз лиц противоположного пола, который предполагает близкую социальную связь, наличие общего домашнего хозяйства и возможности рождения детей. Подразумевается также, что у этих лиц нет препятствий юридического характера для заключения официального брака.

При сравнении были выявлены три основных контекста, в которых проявляется несоответствие законодательства, относящегося к сфере регулирования сожителства: во время отношений, после их прекращения и после смерти партнера.

В правовом регулировании сожителства в правовых системах различных правовых семей не наблюдается существенных различий. Объем прав, приобретаемых партнерами, зависит от правового признания этого института отдельным государством.

Наблюдается очевидная тенденция по сохранению различных подходов к парам, партнеры в которых являются гражданами разных стран мира, что предопределяется различным понятием истории, культуры, традиций и религии. В основном все страны можно поделить на две группы: страны, которые признали понятие сожительства на законодательном уровне, признавая за партнерами определенные права, и страны, которые игнорируют существование этого института. Такая ситуация усложняет возможность согласования правового регулирования сожительства даже на европейском уровне.

Объем прав, приобретаемых партнерами, и механизм их защиты более значимы, чем способ официального подтверждения государством института сожительства.

Первыми шагами на пути к согласованию правового регулирования сожительства могут быть предоставление государствами более подробной информации о правах лица, являющегося партнером по сожительству, и учреждение единого гражданского единства. Необходимо также провести сравнительный научный анализ по объему прав, которыми наделяются партнеры в различных странах.

Доцент Астраханского филиала Международного юридического института, канд. социол. наук О.Н. Коржиков заметил, что в условиях современной России особого внимания требует проблема осуществления правовой политики. Недостаточно эффективно реализуемое, применяемое, слабо охраняемое право не в состоянии обеспечивать должного правопорядка, выступать авторитетной силой в обществе.

Охранительный механизм реализации правовой политики – это конкретный обеспечительный правовой механизм, представляющий собой совокупность гарантированных государством стимулирующих и ограничивающих средств (юридических) инструментов, закрепляющих в деятельности государственных и муниципальных органов, институтов гражданского общества направленность на достижение целей правовой политики. Можно сказать, что данный механизм реализации правовой политики в Российской Федерации складывается из практической деятельности субъектов гражданского общества и органов государственной власти в сфере властной реализации норм права, а также в области правового регулирования отношений, связанных с охраной юридических норм от каких бы то ни было нарушений.

Судебные органы являются единственными инстанциями, осуществляющими правосудие. Несмотря на очевидный правозащитный приоритет в деятельности органов правосудия, данные органы следует относить к правоохранительным. Аналогичной позиции мы придерживаемся по отношению к третейским судам и коммерческому арбитражу.

Функции прокуратуры (предупреждение, недопущение нарушений закона) – ядро охранительного механизма реализации правовой политики. Выполняя защитные функции, надзор не только не исключает охрану, а предполагает её, более того, на ней основывается. Следовательно, прокуратура – важнейший субъект охраны ценностей правовой политики, обеспечения её воплощения жизнью.

В числе других правоприменительных органов субъекта юридического обеспечения процесса реализации правовой политики в форме охраны следует признать частных и государственных нотариусов.

МВД России и адвокатура являются правоприменительными органами, которые также выступают в качестве важнейших элементов охранительного механизма реализации правовой политики.

Полиция в России – составная часть единой централизованной системы МВД, предназначенная для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (ст. 1 и 4 Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г.).

Не только названные структуры охраняют процесс реализации правовой политики. Этим занимаются и другие правоприменительные органы. Так, органы, осуществляющие лицензирование отдельных видов деятельности, в качестве цели имеют недопущение нанесения ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства (ст. 4 Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 8 августа 2001 г.). В этом – специфика данного охранительного режима.

Таким образом, правоприменение не всегда выступает как деятельность уполномоченных на то структур, органов, необходимость которой возникает только в связи с определенными препятствиями, связанными с реализацией правовой политики.

Представляется целесообразным более четкое и однозначное законодательное закрепление статуса перечисленных и им подобных субъектов именно как участников охраны отношений, связанных с реализацией правовой политики. Такое закрепление должно сопровождаться конкретизацией их полномочий в данной области. Всё это позволит оптимизировать деятельность по предупреждению нарушений процесса реализации правовой политики.

Материал подготовили:
А.В. Малько, доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки РФ;
Р.В. Пузиков, канд. юрид. наук, доц.