

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КАК НАУЧНАЯ ОСНОВА ПРАВОВЫХ РЕФОРМ¹

© 2010 г. В.В. Трофимов²

На современном этапе развития российского общества все более актуальными становятся проблемы усиления роли права как главного инструмента государственных преобразований, преодоления ситуации правового нигилизма среди населения страны, повышения качества правового воздействия на социальные отношения. Важное место в решении этих вопросов отводится правовой политике, которая на основе глубокого изучения социальных и правовых закономерностей призвана способствовать созданию положительного права, действенного механизма правового регулирования.

Проведение масштабной правовой реформы, совершенствование системы управления, развитие институтов гражданского общества, переход к инновационной экономике со всей очевидностью предполагают качественную работу всех органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, нацеленную на достижение позитивных результатов не только в текущем моменте, но и на перспективу. Другой альтернативы такому подходу не существует. Именно поэтому разработка эффективной правовой политики государства, обоснование концепции правового развития на ближайшее время и на перспективу называются “одной из первоочередных задач современной отечественной юридической науки”³.

Как справедливо отмечает А.В. Малько, “...правовая политика – это неизбежный элемент нового этапа правового развития общества. Она есть результат проявления закономерности объединения юридических ресурсов (правотворческих, правоприменительных, интерпретационных, доктринальных и т.п.) для решения более сложных юридических проблем, возникающих в процессе социальной эволюции”⁴.

Вместе с тем, “правовую политику” не следует рассматривать исключительно в виде оперативной (“механической”) реакции на те или иные реформационные начинания в социально-экономической, политической и правовой жизни. “Правовая политика в отличие от правовых реформ должна осуществляться постоянно, она создает основу этим реформам, обозначает их характер, пределы, сроки, эффективность”⁵.

Поэтому очень важно, чтобы лежащие в основе правовой политики правовые идеи стратегического характера имели серьезное научное обоснование, т.е. вырабатывались с уче-

том всех данных, полученных в результате глубокого изучения современных правовых реалий⁶.

Правовая политика – не что иное, как целенаправленная 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, неординарными⁷, но обязательно научно обоснованными. 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”⁸.) 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 системах.

Существо проблем “политики права”⁹, отмечал Л.И. Петражицкий, заключается 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”¹⁰.

Современник Л.И. Петражицкого Г.А. Ландау акцентировал научное внимание на “инструментальном” значении “политики права”, рассматривая ее прежде всего в качестве теоретического способа изучения права как средства дости-

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке гранта Президента РФ № МК – 5485.2008.6.

² Доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, кандидат юридических наук.

³ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 309.

⁴ Малько А.В. Правовая политика в условиях правовой реформы в современной России // Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 60.

⁵ Там же.

⁶ См.: Коробова А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 109.

⁷ Верно, на наш взгляд, замечает В.Н. Синуков, что сегодня ощущается “дефицит новых юридических идей”: в числе принятых за годы новейшей российской истории нет, по сути, “ни одного оригинального <...> правового памятника” (см.: Синуков В.Н. Россия в XXI веке: пути правового развития // Журнал рос. права. 2000. № 11. С. 10–11).

⁸ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Росс. газ. 2008. 6 нояб.

⁹ 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 чаще применяется в современной юридической литературе.

¹⁰ 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” (см.: Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 205).

жения определенных правовых целей. Задача политики права, по Г.А. Ландау, заключается в том, чтобы давать научно обоснованные ответы на конкретные запросы юридической практики, формулируя на основе анализа соответствующей юридической ситуации истинное нормативное суждение, иными словами, утвердительно высказываясь на предмет принятия для реализации определенных целей этого конкретного, а не другого закона. При этом политика права доказывает, аргументирует, что именно этот закон должен быть признан обязательным (единственно возможным) как необходимое средство достижения поставленных целей¹¹.

Нередко, критически оценивая настоящее, правовая политика ориентируется в первую очередь 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. Сравнивая политику права с догмой права, для которой «все в настоящем», А.А. Симолин отмечал: «Критикуя действующее право, политика права сосредоточивает все свое внимание на выработке новых, более соответствующих духу времени правовых идеалов и тех путей, по которым следует идти для их достижения; деятельность ее творческая, созидаящая»¹².

«Но есть и такая наука, – писал известный русский ученый П.Г. Редкин, – которая служит переходом от философии права к положительному правоведению. Ее называют ныне древним греческим именем – *политики* с прибавлением слова *права* (*Politik des Rechts*) или *Rechts – politik*».

Но политика имеет ныне значение, отличное от древнего. Древние обыкновенно разумели под политикой учение о государстве вообще. Ныне под политикой разумеют науку, которая показывает меры, средства и пути, обусловливаемые данными историческими обстоятельствами, для постепенного осуществления идеи права в государственной и вообще общественной жизни людей¹³.

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 средств¹⁴.

Ключевая качественная характеристика, без которой политика в области права просто не может мыслиться, и ее один из главных принципов¹⁵ – *научная обоснованность* правовой политики. Вне реализации этого основополагающего начала в процессе деятельности, связанной с созданием

нового права, участники правовой жизни будут иметь дело лишь с конгломератом мероприятий в области правотворчества, правоприменения и т.д., не объединенных в систему, не охваченных единой программой и поэтому с малой долей вероятности способных привести к желаемому (положительному) результату. Правовая политика, оперирующая главным образом телеологическими суждениями, должна ясно и убедительно доказывать, что та или иная форма правового воздействия станет наиболее адекватной (точной) для достижения определенной социальной цели либо используемое правовое средство приведет к нежелательным результатам. Без научного компонента такой анализ будет невозможен.

Юридическая наука, несомненно, является определяющим условием становления правовой политики как целостной системы стратегического характера. На основе научных разработок, подчеркивает А.В. Малько, «формируются новые юридические конструкции», «прогнозируется эволюция юридических технологий и правовой жизни»¹⁶. Научность, основанность 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»¹⁷. В современной юридической литературе, отмечая многозначность понятия «правовая политика», отдается приоритет именно такой характеристике этого явления, в котором «научная обоснованность» – конституирующий признак: «Правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность уполномоченных субъектов (прежде всего государственных и муниципальных органов власти) по созданию эффективного механизма правового регулирования»¹⁸.

Разработка научных основ организации правотворческой деятельности, издания нормативных актов и упорядочения действующего законодательства является важной задачей правовой науки. «Активизация роли науки в формировании правотворческой политики и в законотворчестве – необходимая предпосылка повышения качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм»¹⁹.

Правовая политика обеспечивает эффективное действие правотворческих и правоприменительных органов, создает условия для юридического развития, в ходе которого осуществляется преобразование социальной действительности в направлении, ведущем к намеченным целям. Правовая политика закладывает прочные основы для проведения правовых реформ, содержанием которых «выступают те преобразования, которые ставят своей целью обновление правовой системы, включенных в нее структурных элементов»²⁰.

Юридическая политика может успешно выполнять функции осуществления правового реформирования, лишь базируясь на научных основах. Речь при этом должна идти не только о том, что деятельность компетентных органов (субъектов правовой политики) по решению правовых проблем осуществляется с использованием выводов юридиче-

¹¹ См.: Ландау Г.А. О политике права (К теории прикладных наук) // Вестник права. Кн. 1. 1906. С. 64–65. Цит. по: Рудковский В.А. Концепция политики права Г.А. Ландау // Право как ценность и средство государственного управления обществом. Сборник научных трудов. Вып. 3. Волгоград, 2006. С. 10–15.

¹² Симолин А.А. Возмездность, безвозмездность, смешанные договоры и иные теоретические проблемы гражданского права. М., 2005. С. 487.

¹³ Редкин П.Г. Из лекций по истории философии права в связи с историей философии вообще. Т. 1. СПб., 1889. С. 217.

¹⁴ См.: Поляков А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. СПб., 2003. С. 421.

¹⁵ См.: Рудковский В.А. О принципах правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 7.

¹⁶ Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 11. С. 19.

¹⁷ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал рос. права. 2002. № 3. С. 78.

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

¹⁹ Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 192.

²⁰ Соколов Н.Я. Правовая реформа глазами юристов // Гос. и право. 2006. № 6. С. 6.

ской науки, – научным должен быть весь процесс принятия и реализации “правовых решений” (с момента формулирования правовой идеи до мониторинга аспектов правовой социализации принятых юридических норм).

Термин “основы” применительно к той или иной области научных знаний имеет двоякое значение. Он может указывать, что речь идет не обо всех данных науки, относящихся к рассматриваемой области, но только о главных, исходных, основополагающих. Наряду с этим под основами или научными основами можно понимать ту научную базу, на которой должно строиться рассматриваемое явление, т.е. всю сумму знаний, к нему относящихся. В связи с тем что “наука” составляет необходимый компонент в определении правовой политики, термин “научные основы” следует понимать во втором смысле, так как правовая политика – это и деятельность, направленная на выработку и реализацию правовых решений стратегического характера, и наука о данной деятельности. Поэтому отграничивать представление о науке правовой политики лишь исходными, главными, основополагающими началами будет логически неверным. Речь должна идти обо всей сумме знаний, относящихся к проблеме эффективного действия права в социальной жизни.

Научные основы правовой политики могут быть охарактеризованы в виде системы теоретических и эмпирических знаний, способствующих качественной разработке, принятию и эффективной реализации правовых решений нормативного и ненормативного характера, направленных на обеспечение оптимального функционирования правовой системы, создание условий для ее перспективного развития и совершенствования.

В теории права уже неоднократно отмечалось, что научная обоснованность конкретных правотворческих решений зависит в значительной мере от уровня работы государственных органов правотворчества, от квалификации работников государственного аппарата, от того, насколько тесно сотрудничает наука с правотворческой практикой и как последняя использует достижения науки. Однако далеко не всегда эти рекомендации учитываются на практике, принимаются идущие вразрез с общеправовой логикой нормативные акты и, соответственно, подрывается доверие к праву, как таковому. Но это уже не правовая политика. Чтобы достигать в процессе правотворческой деятельности уровня “право-политических” (Л.И. Петражицкий²¹) решений, законотворческие органы должны активнее привлекать научные учреждения и ученых различных специальностей к разработке законопроектов, организовывать их детальное и всестороннее обсуждение в комиссиях с привлечением представителей заинтересованных органов и специалистов²².

К основам повышения уровня научной организации правотворчества относится также надлежащее планирование разработки проектов нормативных актов как на федеральном, так и на региональном уровнях²³. При этом оно должно

охватывать не только работу законодательных органов, но и деятельность всех министерств и ведомств, территориальных органов власти и управления. Для обеспечения независимости научных учреждений и ученых, участвующих в подготовке предложений о формировании правотворческой политики, целесообразно “законодательно закрепить статус эксперта: его право участвовать в рассмотрении соответствующей концепции проекта, самого законопроекта и их обсуждении, право выступать в средствах массовой информации в поддержку отстаиваемой им точки зрения”²⁴.

Надлежащая подготовка основ науки правовой политики связана с рецепцией методологической базы различных наук (естественных и социальных), которые могут быть значимы для правовой политики. По справедливому замечанию Д. Ллойда, “всегда существует широкое поле для беспристрастного научного анализа основных фактов и подлинной природы тех проблем, с которыми приходится иметь дело праву”²⁵.

Таким образом, характер правовых проблем будет служить основным критерием для привлечения данных различных наук. Такое утверждение предопределяет две основные части науки правовой политики – константную и изменяющуюся (динамичную). Это сочетание позволит науке правовой политики, по своей природе относящейся к области практических социальных наук, своевременно реагировать на все модификации онтологического и гносеологического характера и тем самым вносить “значительный вклад в понимание правовой системы и в ее функционирование, а также в ее усовершенствование с целью адаптации к проблемам будущего”.

“Константа” (постоянная переменная)²⁶ науки правовой политики – это система знаний о правилах подготовки и издания правовых актов (правилах нормотворчества), правилах систематизации права и правилах юридической техники. Для повышения уровня организации правотворчества и повышения эффективности его результатов большое значение имеют всесторонняя разработка и внедрение в практику прогрессивных приемов и правил законодательной техники с учетом достижений мирового опыта. Недостаточная разработка этих приемов и правил часто затрудняет правильное применение норм, колеблет устои правопорядка. Это суть системы знаний юридического позитивизма, которая, однако, сама по себе, вне системы знаний об условиях и закономерностях правовой жизни окажется малоэффективной.

Второй необходимой составляющей (динамичной) должна быть система знаний, полученных из других наук, главным образом социальных, так как правовая жизнь – это составная часть и “форма социальной жизни, выражающаяся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, характеризующая специфику и уровень правового развития

²⁴ Поленина С.В. Указ. соч. С. 193.

²⁵ Ллойд Д. Идея права. М., 2002. С. 380–381.

²⁶ “Константным” данный элемент называется не потому, что соответствующая система знаний не претерпевает никаких внутренних изменений, а потому, что во всей системе научных оснований правовой политики этот компонент (в универсальном значении) присутствует всегда (постоянно), выполняет функцию своеобразного “центра”, вокруг которого формируется вся остальная совокупность научных знаний, способствующих проведению разумной правовой политики. Этот элемент имеет принципиальное значение с точки зрения решения всех иных вопросов правового развития. Как отмечал Р. Иеринг, “техническое несовершенство представляет собой несовершенство всего права, недостаток, тормозящий право и вредящий ему во всех его целях и задачах” (Иеринг Р. Юридическая техника. М., 2008. С. 34).

²¹ См.: Петражицкий Л.И. Права добросовестного владельца на доходы с точек зрения догмы и политики гражданского права. М., 2002.

²² См.: Марксистско-ленинская общая теория права и государства. Социалистическое право. М., 1973. С. 322–323.

²³ Обеспечение согласованности федерального и регионального правотворчества является одной из приоритетных задач современной российской правовой политики (см.: Марченко М.Н. Правовая политика современной России и региональное правотворчество // Образование и право. 2007. № 1. С. 71–76).

данного общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов”²⁷.

Таким образом, исследование правовой жизни как объекта правового воздействия предполагает опору на социальную правовую теорию в ее современном варианте, на познание целого ряда закономерностей, из которых можно выделить, во-первых, закономерности развития общества, во-вторых, закономерности воздействия права на социальную жизнь, в-третьих, закономерности правовой жизни, в-четвертых, закономерности развития правовой формы. Эти знания позволят надлежащим образом определять тактику и стратегию правового развития, поскольку будут построены на детальном анализе (диагнозе) существующего положения вещей²⁸.

Данные знания могут быть интегрированы (суммированы) в социологическом (или социолого-правовом) компоненте науки правовой политики. Эта роль может выполняться непосредственно социологией права, которая “изучает общие закономерности развития правовых объектов, явлений и процессов в их онтологическом аспекте”²⁹.

Правовая политика, решая комплексные стратегические задачи, будет эффективной лишь на основе интеграции и трансформации достижений различных наук – наук об обществе и наук о природе³⁰. Социология права может выполнять функции проводника необходимой информации, адаптации естественно-социального знания для целей правовой политики. Как отмечает В.А. Бачинин, “для правовой социологии общество – это сверхсложная мегасистема, с которой право связано мириадами причинных зависимостей. Чтобы успешно функционировать и нормально развиваться, право должно иметь представление об этих зависимостях. И социология права выступает в данном случае в качестве социального самосознания правовой системы, добывая те знания о социуме, в которых нуждаются люди, отвечающие за исправное функционирование правовых институтов и механизмов”³¹.

Научные основы правовой политики формируют: а) ученые (юристы, политологи, социологи, экономисты) и со-

ответствующие научные коллективы, которые проводят исследования по вопросам функционирования и совершенствования правовой системы; б) научно-исследовательские центры³² и научные учреждения, на профессиональной основе осуществляющие разработку проектов решений правотворческого и правоинтерпретационного характера, связанные с обеспечением эффективности правовой системы; в) научно-исследовательские отделы (подразделения) в системе органов исполнительной и законодательной ветвей власти, которые обеспечивают принятие компетентных решений тактического и стратегического характера.

Алгоритм создания научных основ правовой политики включает определенные критерии, в соответствии с которыми могут быть систематизированы надлежащие элементы науки правовой политики. В этом качестве предлагается рассматривать:

а) социальную область применения научных знаний, с которой связана эффективность работы правовой системы (экономика, политика, социальная сфера, просвещение, здравоохранение, экология, транспорт и т.д.);

б) характер проблемной ситуации в правовой сфере, которая требует компетентного решения (устранение последствий неэффективности правовой системы; решение текущих задач законотворческой и правоприменительной практики; прогнозирование изменений в различных сферах общественной жизни, которые способны оказать существенное влияние на правовую систему; планирование правовых решений, направленных на усовершенствование правовой системы, и др.);

в) этапы реализации правовой политики (научные основы правотворчества; научные основы, обеспечивающие эффективную реализацию правовых средств; научные основы, которые определяют условия для эффективной правовой социализации как принятых решений правового характера – предметная социализация, так и участников правовых отношений – субъектная социализация);

г) длительность и сроки реализации правовой политики (научные основы принятия решений оперативного характера; научные основы принятия решений стратегического характера).

К основным формам, способам и методам научной деятельности, адекватным целям и задачам правовой политики, следует отнести: социально-правовой мониторинг; экспертизу законов и законопроектов; сравнительно-правовой анализ; приемы и способы юридической техники; метод социально-правового прогнозирования; метод правового моделирования; конкретно-социологические методы; экспериментальный метод; кибернетические методики; математический метод³³ и др.

Целенаправленная разработка и реализация научного алгоритма принимаемых правовых решений позволяют обеспечить четкость, целостность, последовательность, научную обоснованность правовой политики в качестве необходимой предпосылки эффективности современных правовых реформ.

²⁷ Малько А.В. Правовая политика и организация правовой жизни // Российская правовая политика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 150.

²⁸ О государственно-правовых закономерностях, возможностях их познания и использования в целях современной правовой политики см.: Ветютнев Ю.Ю. Государственно-правовые закономерности (Введение в теорию) / Под ред. А.Я. Рыженкова. Элиста, 2006.

²⁹ Керимов Д.А. Методология права. М., 2001. С. 8. “Лишь в единстве и органической связи с закономерностями и тенденциями общественного развития в целом могут быть поняты и объяснены, развиты и преобразованы правовые системы, институты и отношения, отвечающие современным потребностям социального прогресса” (там же. С. 74–75).

³⁰ По определению 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 Бачинин В.А. Основы социологии права и преступности. СПб., 2001. С. 31. “Социология может указывать юристам направление их исследований: в процессе анализа существующих общественных структур она помогает им выявить те из структур, которые нуждаются в нормализации посредством юридических правил <...>” (Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 293).

³² В числе вновь созданных таких научных центров – Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр “Юридическая техника” (проф. В.М. Баранов), Научно-образовательный центр федеральных и региональных проблем правовой политики Саратовской государственной академии права (проф. А.В. Малько).

³³ См., например: Зражевская Т.Д., Маланыч И.Н. Математические методы в юридической науке // Современные методы исследования в праведении / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2007. С. 256–293.