

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ “КРУГЛОГО СТОЛА”)¹

10–11 июня 2008 г. на базе юридического факультета Самарского городского педагогического университета Саратовский филиал Института государства и права РАН совместно с журналами “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь” провел “круглый стол” на тему: “Правовая политика и правовая реформа в современной России”. Именно Саратовский филиал ИГП РАН одним из первых начал изучение правовой политики как одного из наиболее актуальных и перспективных направлений юридических исследований. Уже на протяжении более чем восьми лет ученые филиала разрабатывают различные аспекты вышеназванной проблемы, которая с течением времени не теряет своей значимости, более того, требует все большего вложения научных ресурсов с целью оказания практической помощи российскому законодателю.

Работу “круглого стола” открыл директор Саратовского филиала ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф. А.В. Малько. В своем выступлении он отметил, что в постсоветской России пытались претворить в жизнь отдельные разновидности правовой реформы, в частности, имеется в виду судебная реформа. Попытки эти еще не достигли тех целей, ради которых они затевались. Во многом причины данного обстоятельства заключаются в том, что судебная реформа выступила лишь элементом более широкого феномена – правовой реформы в целом и проводилась не системно, без полноценной правовой политики.

Правовая реформа есть комплексное и прогрессивное изменение правовой системы, заметное повышение качества правовой жизни общества, содействующее наиболее полному обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Однако для того, чтобы правовая реформа завершилась успешно, нужна системная, последовательная и научно обоснованная деятельность, лежащая в основе данной реформы. Другими словами, нужна правовая политика, под которой как раз и следует понимать последовательную и системную деятельность соответствующих структур (прежде всего государственных и муниципальных органов) 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 и правовой жизни общества и личности.

Правовая политика призвана управлять процессами правового развития конкретной страны, повышать степень упорядоченности юридического бытия, выражать систему приоритетов в юридической деятельности.

А.В. Малько выразил мнение, что в современный период все больше ощущается потребность в разработке концепции правовой политики в России, которая бы включала в себя пути совершенствования права в целом. Впервые проект концепции российской правовой политики был разработан сотрудниками Саратовского филиала ИГП РАН и предложен для обсуждения в 2004 г., когда был опубликован в журнале “Правовая политика и правовая жизнь”. Более четырех лет он обсуждался научной общественностью и уже издан отдельной брошюрой. В нем, в частности, существуют такие разделы, как современное состояние правовой жизни и правовой политики в РФ; ее цели и приоритеты на период до 2020 г.; принципы, механизм формирования и реализации правовой политики; основные меры, направленные на преодоление недостатков и повышение эффективности правовой политики России на период до 2020 г.; приоритетные направления развития правовой политики в субъектах Российской Федерации.

Концепция правовой политики есть в Казахстане. Если говорить о России, то собственный вариант (применительно к своим нуждам) приняли в Торгово-промышленной палате Российской Федерации. Думается, пора принимать подобный документ и на общероссийском уровне.

Однако для того, чтобы данный вид политики успешно осуществлялся, необходимы и соответствующие структуры в представительных органах публичной власти. И такой опыт уже есть. Например, в парламентах Украины и Казахстана существуют Комитеты по вопросам правовой политики, в структуре Государственного Собрания Республики Алтай, субъекта РФ, есть Комитет по правовой политике и местному самоуправлению.

¹ Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 08-03-00418а).

Следовательно, правовая политика, в отличие от правовых реформ, должна осуществляться постоянно, она создает основу для этих реформ, обозначает их характер, пределы, сроки, эффективность.

Доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, канд. юрид. наук В.В. Трофимов подчеркнул, что на современном этапе развития общества все более актуальными становятся проблемы усиления роли права в жизни людей, преодоления ситуации правового нигилизма, повышения качества правового воздействия на социальные отношения. 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 власти, нацеленную не только на достижение позитивных результатов в текущем моменте, но и на перспективу. Поэтому разработка эффективной правовой политики государства, обоснование концепции правового развития на ближайшее время и на перспективу становится одной из первоочередных задач современной отечественной юридической науки.

Вместе с тем “правовую политику” не следует рассматривать как временное явление. Она, в отличие от правовых реформ, должна осуществляться постоянно, создавая этим основу реформам, обозначая их характер, пределы, сроки, эффективность. Поэтому очень важно, чтобы лежащие в основе правовой политики правовые идеи стратегического характера имели серьезное научное обоснование, т.е. вырабатывались с учетом всех данных, полученных в результате глубокого изучения современных правовых реалий.

Правовая политика должна осуществляться при посредстве апробированных правовых решений, с максимальной точностью прогнозирующих правовые последствия. Данные решения должны быть новыми, возможно, неординарными, но обязательно научно обоснованными. При этом необходимо, чтобы они были социально адекватными и в то же время включали в себя эффект “опережающего отражения”.

Научная обоснованность правовой политики, по мнению В.В. Трофимова, – это ее качественная характеристика, без которой политика в области права просто не может мыслиться. В ином случае мы будем 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 как научно обоснованная стратегия государственной деятельности выступает в этом качестве в виде интеллектуальной основы прово-

димых правовых реформ, обязательного условия их эффективности.

Профессор Северо-Кавказского филиала Московского гуманитарно-экономического института, канд. юрид. наук А.П. Мазуренко основное внимание уделил проблемам качественного состояния российского законодательства, сформированного за годы правовой реформы. Среди наиболее явных недоработок он упомянул бессистемность, пробельность, внутреннюю противоречивость и излишнюю многочисленность законов.

За годы реформ принято около трех тысяч федеральных законов. При этом интенсивность законотворческого процесса не только не снижается, а напротив, продолжает увеличиваться. В этих условиях логично было бы предположить, что качество принимаемых законов также должно повышаться. Между тем оказывается, что далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно. Об этом, в частности, свидетельствуют данные, приведенные в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в стране в 2007 г. Так, из 337 принятых федеральных законов 259, или **77.15%** являются законами о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Некоторые федеральные законы в течение прошедшего года изменялись несколько раз. Еще более удручающая ситуация складывается в регионах России. Все это свидетельствует о пока еще низком качестве нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой, о большом количестве правотворческих ошибок и иных недостатков в правовом регулировании.

В данной ситуации одним из путей повышения эффективности правовой реформы видится дальнейшая теоретическая разработка проблем правовой, в том числе правотворческой политики. По существу, перед государством стоит сложнейшая задача – создать условия для формирования практически новой системы российского законодательства, эффективно регулирующего разнообразные общественные отношения в процессе их реформирования. При этом правотворческие решения должны отвечать самым высоким требованиям, как по качеству каждого конкретного закона, так и с позиций упрочения системности и стабильности всего российского законодательства.

К сказанному А.П. Мазуренко добавил, что законотворческая деятельность должна быть научно обоснована, носить комплексный характер. Необходимо стремиться к цельности законодательства, его взаимосогласованности и исполнимости. В противном случае общество снова получит набор разрозненных законов, не подкрепленных реальным механизмом их исполнения, и, в конечном счете, не сможет добиться целей

масштабной правовой реформы, проводимой в нашей стране.

Заведующий кафедрой Северо-Кавказского (г. Махачкала) филиала Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, канд. ист. наук, доц. Б.Б. Сулейманов обратил внимание на связь результативности правовой реформы с качеством правотворчества.

Правовые преобразования в нашей стране привели к типологическому, количественному и качественно-му изменению законодательства. Бурно развивающаяся правотворческая деятельность, как в РФ, так и в ее субъектах (по мнению специалистов, российское законодательство состоит из 500 тыс. нормативно-правовых актов) охватывает все отрасли законодательства. От качества правотворчества также зависит эффективность всего правового воздействия. В этой связи актуальным представляется исследование различных аспектов правотворческих ошибок.

Правотворческие ошибки можно определить как действия правотворческого органа, совершенные по заблуждению, повлекшие негативные социальные и юридические последствия. Данное определение представляется приемлемым, поскольку используемое понятие “заблуждение” исключает момент умысла, что, безусловно, верно.

Условиями эффективности права являются свойства самой нормы, деятельность правоприменительных органов, правосознание и поведение граждан. Нарушение этих условий приводит к правотворческим ошибкам. Поэтому можно провести классификацию ошибок, отталкиваясь от условий эффективности (неправильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию и др.). Для их устранения и преодоления необходима система мер, в числе которых совершенствование правил разработки и принятие нормативно-правовых актов, внесение изменений в содержание учебных дисциплин и порядок принятия экзаменов. Все это возможно только в рамках научно-обоснованной правотворческой политики, которая справедливо признается важным фактором правотворческой деятельности.

Доцент Астраханского филиала Международного юридического института при Министерстве юстиции РФ, канд. социол. наук О.Н. Коржиков в своем выступлении остановился на приоритетных в настоящий момент направлениях правовой политики.

К первой группе приоритетов, лежащих в основе стратегии развития правовой политики по защите прав и свобод личности, базирующихся на общечеловеческих ценностях, он отнес:

предоставление гарантий соблюдения прав и свобод личности, (признание, защита и охрана права на жизнь, здоровье, неприкосновенность личности, безопасность, человеческое достоинство);

исполнение личностью обязанностей, проявление гражданской активности как условия ее партнерских отношений с государством;

определение государством объема, содержания прав и свобод личности на основе волеизъявления народа как единственного источника власти;

юридическое отграничение сферы отношений личностных, межличностных и государственно-правовых.

Вторая группа – приоритеты правовой политики в охране социальных прав и свобод личности, имеющие конкретно-исторический характер, включает:

формирование непротиворечивого федерального и регионального законодательства, сбалансированной вертикали власти;

преодоление существенных диспропорций в уровне жизни людей разного достатка, осуществляемое правовыми средствами;

создание правовых, налоговых условий для преодоления теневых отношений в сфере экономики и правоприменения (теневая экономика, коррупция).

И, наконец, третья группа – приоритеты, направленные на воспитание и образование личности, позволяющие эффективно осуществлять охрану своих прав и свобод:

формирование высокого уровня нравственной, правовой и политической культуры нового поколения;

становление, развитие и воспитание позитивных морально-деловых качеств личности, которые позволяют эффективно осуществлять самоохрану и самозащиту прав, личного достоинства индивидуума;

формирование правопослушного поведения как формы взаимодействия между различными субъектами правоотношений; особая роль в этом отводится неспециализированным субъектам профилактики преступности (общественные, религиозные организации, граждане с активной жизненной позицией и др.);

преодоление правового нигилизма, деформаций правового сознания граждан.

Доцент Казанского государственного университета, канд. юрид. наук Д.Н. Горшунов в своем выступлении отметил, что правовая политика обладает свойством “концептуальной функции” государства: она представляет собой ориентир, направление движения и своеобразный стержень, обеспечивающий структурное единство системы права в целом. Правовая политика должна содержать принципиальные положения, основные идеи, а также служить своеобразной идеологией при создании, реализации и мониторинге (а в необходимых случаях – и контроле) за осуществлением правовых норм.

Особое место при осуществлении правовой политики в связи с формированием правовой идеологии занимает создание четкой системы принципов права, по-

скольку, являясь каналами перехода в систему права основных социальных ценностей, принципы права характеризуются максимально широким содержанием. Они должны представлять правовую константу и не должны существенно изменяться в угоду политическим приоритетам, сиюминутной целесообразности. Это фундаментальные и упорядочивающие основы правовой системы общества. Принципы, будучи переходным элементом правовой системы между юридической и иными сферами общественных отношений, легализуют юридические установления, обеспечивают общественное восприятие права при отсутствии сложных юридических конструкций и наполняют его содержание нравственным и гуманистическим содержанием. Это своеобразное сочетание “писаного” и “неписаного” права.

Недопустимо состояние “беспринципности” в сфере действия права, т.е. полное отсутствие принципов, равно как и превращение их в своего рода “юридических химер”, а также осуществление правовой деятельности в нарушение принципов (с научной точки зрения подобная практика приводит к деактуализации самой проблемы существования принципов в праве). Принципы должны стать основным функциональным элементом системы права с точки зрения взаимодействия государства с общественной средой. В этом смысле принципы выступают своего рода “каналами” общественно-политической связи.

Таким образом, принцип права – это элемент государственной идеологии, определенный уровень развития правосознания, юридически концентрированное выражение общечеловеческих ценностей, воплощенных в праве. Принципы права должны представлять собой направляющие векторы стратегического развития правовой политики и являться ориентирами при осуществлении правовых реформ.

Доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, канд. юрид. наук Р.В. Пузиков обратился к анализу проблемы взаимодействия юридической доктрины и правовой политики.

К сожалению, в настоящее время, заметил он, юридическая доктрина занимает не вполне адекватное положение в правовой политике и правовой жизни. Наблюдается игнорирование использования юридической доктрины в качестве источника права. Данное положение в той или иной степени можно оправдать в советский период существования нашей страны, когда в качестве основного направления уяснения сущности права лежал позитивистский подход. Однако в настоящее время, когда доминирует естественно-правовой подход, такая ситуация представляется не вполне закономерной.

Юридическая наука призвана творить право путем выявления противоречий в действующем законода-

тельстве, разработки законопроектов для предоставления их в законодательные органы, выявления устаревших и не отвечающих современным реалиям положений и т.д.

В юридической науке выделяются две группы источников права: традиционные (нормативно-правовые акты) и нетрадиционные (именно к ним и относят юридическую доктрину). Налицо противоречие: официально юридическая наука не приемлет юридическую доктрину в качестве источника права и одновременно признает ее нетрадиционным источником. Возникает вполне обоснованный вопрос: нетрадиционным для кого? В этой связи следует отметить, что Россия в 90-е годы XX в. перешла к совершенно иной социально-правовой формации, потребовавшей в первую очередь переосмысление существующих подходов в праве, изменения правового мировоззрения. Однако достаточно много пережитков того времени осталось, в том числе и в отношении юридической науки, которой, как известно, в советский период отводилась роль “рупора партии”.

Именно правовая политика, направленная на кардинальное изменение отношения государства и общества к юридической науке, повышению роли ученых-юристов, может и должна сделать все возможное для изменения существующего положения дел. В настоящее время она уже совершает определенные подвижки в этом направлении. В частности, все чаще из уст как ученых, так и политической элиты России звучат призывы создавать законы на глубоко научной основе, юристы-теоретики привлекаются к разработке новых законов, находит свою реализацию на практике их мнение о необходимости внесения изменений в те или иные нормативные акты.

В рамках взаимодействия юридической доктрины и правовой политики возможно действительное изменение качественной составляющей российского законодательства, оптимизации правотворческой, правоприменительной, правоохранительной и правоинтерпретационной деятельности. Изменение отношения к роли и месту юридической доктрины в российской правовой системе позволит до минимума свести принятие некачественных законов, а также появление судебных ошибок.

Доцент Самарского филиала Московского городского педагогического университета, канд. юрид. наук Т.А. Серебрякова в своем выступлении остановилась на проблеме совершенствования управления государственными финансами, которое необходимо для осуществления правовой реформы в Российской Федерации в полном объеме.

Одним из наиболее актуальных вопросов современного экономического развития государства является инвестиционная деятельность. Но ее осуществле-

ние, как и любого другого экономического процесса, невозможно без соответствующего правового обеспечения. В связи с этим все большее значение приобретает развитие инвестиционного законодательства.

Проблемы развития инвестиционного законодательства актуальны как в отношении внутренних инвестиций, осуществляемых резидентами государства и самим государством, так и внешних, осуществляемых физическими и юридическими лицами и Российской Федерацией на территории иностранных государств. На сегодняшний день уже многие авторы признали тот факт, что государство должно стать главным инвестором на своей территории.

Гражданское право не признает необходимости законодательного урегулирования инвестиционной деятельности государства, в связи с чем складывается ситуация правового вакуума вокруг данного вопроса. Действующие Федеральные законы “Об инвестиционной деятельности в РФ”, “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” и другие не определяют государство как особый субъект. Соответственно, нет и надлежащего финансового контроля, что влечет за собой потерю из средств Федерального бюджета. Особенностью субъекта в данном случае является то, что инвесторы или кандидаты в инвесторы признаются таковыми независимо от того, в какой стадии находится процесс передачи имущества. Также следует учитывать, что одним из способов государственного регулирования инвестиционной деятельности выступает функционирование Бюджета развития РФ. В том случае, если участником инвестиционного процесса является государство, определение его статуса как инвестора крайне важно и для осуществления финансового контроля.

Предметом отрасли инвестиционного права, формирование которой на настоящей момент – насущная потребность, являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления инвестиционной деятельности, независимо от стадии и субъектного состава инвестиционных правоотношений. Данный вид отношений имеет четко определенный публично-правовой аспект: у свободы волеизъявления сторон инвестиционных отношений есть пределы и ограничения, уже установленные законодателем в целях охраны правопорядка, обороноспособности страны, прав и интересов третьих лиц, здоровья и нравственности населения.

Следует также обратить внимание на бюджетное законодательство, определив одним из видов финансовой деятельности государства инвестиционную, что повлечет за собой развитие законодательной базы, регулирующей данный вопрос.

Доцент Ростовского филиала Российской академии правосудия, канд. юрид. наук С.В. Корсакова привлекла внимание к проблеме выстраивания российской муниципально-правовой политики, которая должна стать, по мнению докладчика, одним из важнейших источников возрождения и развития местного самоуправления. Являясь особой разновидностью правовой политики, муниципально-правовая политика представляет собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении, созданию организационно-правовых условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, построению эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее актуальными задачами муниципально-правовой политики является обеспечение реализации прав граждан и населения муниципальных образований в целом на осуществление местного самоуправления, правовое закрепление механизма реализации государственных гарантий местного самоуправления, мониторинг действующего законодательства в области местного самоуправления с последующим выстраиванием четкой трехуровневой системы его правового регулирования. А также совершенствование механизмов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, создание организационно-правовых условий для реализации полномочий органов местного самоуправления и усиление механизмов контроля за эффективностью их деятельности со стороны населения, формирование действенных механизмов ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением и государством.

По многим из названных направлений уже ведется определенная работа как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако приходится констатировать отсутствие, несмотря на постоянное усложнение правоотношений в сфере местного самоуправления, четкой и единой стратегии его правового развития. Этим объясняется непоследовательность и неустойчивость правового регулирования местного самоуправления без ясных перспектив развития.

Формирование действенной организации муниципальной власти, отметила С.В. Корсакова, возможно только при условии проведения эффективной муниципально-правовой политики, основанной на однозначных концептуальных подходах и четком понятийном аппарате. Это позволит избежать тревожных вопросов типа: “Куда теперь повернет реформа и что будет в регионах?”.

Доцент Балашовского филиала Саратовского государственного социально-экономического университе-

та В.А. Затонский начал выступление с того, что правовая политика должна быть направлена на развитие активности и инициативы граждан с учетом специфики российского общества и российского правосознания и менталитета, на привлечение их к правотворческой деятельности. Без этого невозможно (в условиях демократии) ни формирование правовой политики, ни ее реализация. Особое внимание следует уделить правотворчеству с участием граждан на местном уровне, в муниципалитетах.

Процедура осуществления правотворческой инициативы, согласно прежнему Закону о местном самоуправлении (от 28 августа 1995 г.), должна была регулироваться уставом муниципального образования. На деле эта норма многими муниципалитетами не реализовывалась, поскольку загромождать уставы регламентными нормами считалось нецелесообразным. Новый Закон (от 6 октября 2003 г.), учтя это обстоятельство, указывает, что порядок осуществления правотворческой инициативы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Наиболее существенными процедурными моментами, которые следует отразить в данном акте, могли бы стать следующие позиции:

1. Обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления содействовать гражданам в оформлении их правотворческой инициативы. Речь может идти, например, о таких формах содействия, как консультации по просьбе инициаторов подготовки проекта правового акта о соответствии его действующему законодательству, о возможных расходах, связанных с его реализацией, и др.

2. Для представителей инициативной группы целесообразно установить возможность и определить процедуру их участия в работе по подготовке внесенного проекта и принятию его в том органе, который будет проект утверждать. При таком подходе могут быть своевременно сняты спорные вопросы, достигнут компромисс, а результатом будет оптимальный и по форме, и по содержанию документ.

3. В четком урегулировании нуждается процесс прохождения и оформления правотворческой инициативы граждан, прежде всего такие его элементы, как регистрация инициативы, форма подписного листа для выдвижения и поддержки инициативы, проверка подписей в подписных листах, рассмотрение правотворческой инициативы на заседаниях органа местного самоуправления и должностным лицом местного самоуправления.

4. Нужен механизм стимулирования правотворческой инициативы граждан, меры социальной (в том числе судебной) защиты инициативных проектов и их авторов, система правовых, моральных, социальных, материальных и иных гарантий.

5. Есть определенный смысл в четком определении обязанностей средств массовой информации, в том числе электронных, по обнародованию содержания инициативных предложений в сфере муниципального правотворчества. Необходим также отлаженный, строгий учет правотворческих проектов, вносимых гражданами, на всех уровнях управления и самоуправления общественными процессами.

Доцент Самарского филиала Московского городского педагогического университета, канд. юрид. наук В.А. Пономаренков отметил связь успешности правовой реформы с адекватным реагированием государства на все противозаконные проявления, от кого бы они ни исходили, что предполагает учет различных этнических факторов, лежащих в основе противоправного поведения отдельных представителей этносов.

В отечественной юридической науке под “этническими факторами” принято понимать взаимодействие народов (этносов) с позиции взаимовлияния и взаимосвязи этнологических, демографических и поведенческих мотивов и движущих сил. Учет этнических факторов оказывает существенное влияние на процессы совершенствования правоприменительной практики, в том числе и в области уголовного судопроизводства.

В структуре этноправовой политики должно быть выделено два относительно автономных вектора: политика в сфере права, связанная с формированием концепции юридического воздействия, подготовкой квалифицированных юридических кадров и правотворчеством, и политика, осуществляемая посредством права, которая выражается в правовом регулировании и правоприменительной практике.

Учет этнических факторов при раскрытии и расследовании преступлений имеет несколько взаимосвязанных направлений:

1. Учет этносоциальных особенностей лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, и некоторых других участников уголовного процесса при производстве по уголовному делу, в целях реализации основных направлений уголовного судопроизводства.

2. Выявление особенностей совершения преступлений, обусловленных этническими признаками (“этнических преступлений”) в целях их эффективного раскрытия и расследования. При этом необходимо учитывать, что выявление особенностей данных преступлений возможно только на основе анализа той социокультурной ситуации, в которой формируется и существует субъект преступления как личность, а для этого необходимы новые знания, идеи, теории, которые могли бы научно объяснить происходящие в обществе этнодевиантные процессы, сформировать рекомендации, необходимые для эффективного разрешения возникающих проблем этнического характера, в том числе связанных с противоправным поведением.

3. Совершенствование способов собирания доказательств на основе анализа социально-культурных и психологических особенностей этносов.

На одной из разновидностей правовой политики, – судебно-правовой политике, – остановился в своем выступлении **зав. кафедрой Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ В.А. Терехин**. В самом общем виде она представляет собой научно обоснованную, целенаправленную, последовательную и системную деятельность государства, его органов и должностных лиц, негосударственных институтов и других субъектов социальных связей по выработке правовых идей, реализуемых в сфере судебной деятельности. Ее сущность состоит в выработке и практическом применении комплекса идей, задач, программ по организации и осуществлению эффективного правосудия, защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

Представляет научный интерес выяснение соотношения таких родственных и близких юридических категорий, как судебно-правовая политика и судебная реформа. Любая реформа – это преобразования, изменения, переустройство. Основываясь на этом, В.А. Терехин назвал несколько признаков, характерных для судебной реформы. Во-первых, реформа проводится в строго определенной области человеческой деятельности, а судебная – в сфере организации и функционирования суда. Во-вторых, реформа есть не всякие изменения и преобразования, а лишь демократические, позитивные. В противном случае общество получает такое, к сожалению, распространенное явление, как контрреформа. В-третьих, реформа – это не одномоментный акт, ее невозможно провести одним росчерком пера. Это длительный и, как правило, многоэтапный процесс, осуществляемый во временном диапазоне.

Таким образом, судебная реформа представляет собой позитивные преобразования, осуществляемые во временном диапазоне в сфере судебной деятельности.

Судебно-правовая политика, в отличие от судебной реформы, является более устойчивым и долговременным правовым феноменом. Ее следует формировать, и именно она должна стать политико-юридическим, идеологическим и нравственным фундаментом переустройства всех аспектов судебной деятельности – судоустройства, судопроизводства, юрисдикции суда, статуса судей и т.д.

Избранный Президент Российской Федерации Д.А. Медведев объявил о начале очередного этапа судебных преобразований. Он подписал соответствующее распоряжение, в котором намечаются приоритетные направления по повышению эффективности российского суда. Однако из общей реформаторской

папки “выпали” некоторые проблемы, нуждающиеся в решении в первоочередном порядке.

В первую очередь следует решить вопрос, связанный с улучшением доступности суда, снять всевозможные препятствия и барьеры на тернистом пути наших граждан и юридических лиц к правосудию.

При обеспечении независимости судей, необходимо активнее способствовать утверждению реальной самостоятельности судебной власти.

Следующим важнейшим направлением реформы должна быть модернизация судебной системы.

В настоящее время сохраняется низкий уровень доверия граждан к суду, что объясняется многими факторами. Необходимо осуществить действенные меры по повышению роли и авторитета суда в обществе. Одной из них, как видно из распоряжения Президента РФ, должна стать гуманизация законодательства и правосудия.

Председатель Пензенского областного суда, канд. юрид. наук, доц. П.А. Гук обратился в своем выступлении к проблеме судебного нормотворчества в контексте правовой реформы в современной России. Сегодня в нашей стране в рамках общего процесса демократических преобразований происходит формирование новых общественно-экономических отношений, закладываются основы гражданского общества, правового государства, осуществляется судебно-правовая реформа, принимаются меры к усилению борьбы с преступностью, укреплению законности и правопорядка, искоренению правового нигилизма.

Реализация этих задач, воплощение их в жизнь в значительной мере проводится судебной властью. В этой связи, заметил П.А. Гук, основной источник права, закон, недостаточно оперативно регулирует динамично развивающиеся общественные отношения. В таких случаях важная дополнительная регулирующая роль ложится на решения высших судебных инстанций. Судебная власть как одна из ветвей государственной власти в настоящее время осуществляет не только функции правосудия, но функцию своеобразного судебного нормотворчества.

Практически судебное нормотворчество проявляется в непосредственной деятельности высших судебных органов (Конституционный Суд РФ, ВС РФ, ВАС РФ), но общетеоретические аспекты судебного нормотворчества еще недостаточно восприняты в образовательном процессе подготовки юристов, правоохранительных работников, судей, хотя такая деятельность судебных органов является составной частью развития правовой системы.

Суд как один из органов государственной власти имеет право применять тот или иной нормативный акт к спорным ситуациям, давать толкование закону, выработать рекомендации, правила, разъяснения (пра-

новые позиции КС РФ, судебная практика ВАС и ВС РФ, прецеденты ЕСПЧ), принципы, дефиниции на основе обобщенной судебной практики, признавать нормативный акт неконституционным. Иначе говоря, в процессе применения, толкования, развития права и судебного нормоконтроля происходит формирование судебной нормы. В процессе такой деятельности вырабатывается правовая аргументация по делу, формулируется правовая основа и закрепляется в судебном решении в виде правовых правил, положений, принципов, толкования.

Правовая основа, сформулированная и закреплённая в судебном акте в виде толкования нормативного акта, правовых правил, принципов и есть судебная норма, которая становится обязательной для применения, регулирует как спорные отношения, так и вновь возникающие общественные отношения, официально публикуется, обеспечивая единство судебной практики.

Директор Института права Самарского государственного экономического университета, доктор юрид. наук, проф. А.А. Павлушина подчеркнула, что, говоря о судебной реформе в современной России, нельзя не обратиться к проблеме участия прокурора в гражданском процессе в интересах граждан.

Как указано в п. 27 Венской декларации и программы действий от 25 июня 1993 г. каждому государству следует создать эффективную систему средств правовой защиты для рассмотрения жалоб в связи с нарушениями прав человека и устранения таких нарушений. В эту систему отправления правосудия, естественно, должны включаться и правоохранительные органы, и органы прокуратуры. Однако, вопреки п. 27 Венской декларации и программе действий, в результате реформы действующего процессуального законодательства были значительно сокращены полномочия прокурора по защите прав и законных интересов граждан в гражданском процессе.

Одним из основных недостатков, очевидно, является то, что слишком много ключевых вопросов определяется судебским усмотрением, в частности, вопрос о возможности обращения прокурора в интересах граждан. В результате судебного усмотрения по толкованию норм ст. 45 ГПК РФ наблюдается установление "областной" законности, Самарской, Саратовской и т.д., что в принципе недопустимо в правовом государстве.

К тому же намечается тенденция сокращения полномочий прокурора не только федеральным законодательством, но и судебной практикой. Так, ранее прокуроры беспрепятственно обращались в суд в защиту несовершеннолетних, при этом несовершеннолетний возраст, как указано в ст. 45 ГПК РФ, является безусловным основанием для обращения прокурора в суд в защиту прав граждан.

Однако в ряде определений Верховного Суда РФ, в частности в определении СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3 марта 2006 г. указано, что прокурор вправе обратиться в суд в защиту прав ребенка, находящегося под опекой, только в случае невозможности обращения в суд опекуна ребенка. Подобная позиция Верховного Суда противоречит прежде всего вышеупомянутым международным нормативным актам, а также ст. 38 Конституции РФ, ст. 45, 52 ГПК РФ, ст. 54, 65 Семейного кодекса РФ.

Однако практика и в этом случае неоднозначна. Как следует из докладных записок прокуроров, некоторые судьи все же принимают заявления в защиту прав несовершеннолетних (Новосибирская, Читинская и др. области).

Если обратиться к АПК РФ, то в ст. 304 указано, что одним из оснований для изменения или отмены в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу, является нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права. Однако в ГПК РФ в ст. 387 подобное основание отсутствует.

Лишь Федеральным законом "О внесении изменений в ГПК РФ" от 4 декабря 2007 г. была введена норма, устанавливающая, что вышестоящий суд проверяет правильность применения и толкования норм материального и процессуального права судами, рассматривающими дело, в пределах доводов надзорной жалобы или представления прокурора. Однако ни в ГПК РФ, ни в упомянутом Законе не указано, какие процессуальные действия может совершить суд надзорной инстанции в случае выявления неправильного толкования норм права.

По мнению А.А. Павлушиной, для наиболее эффективной защиты прав и законных интересов человека в гражданском процессе необходимо:

во-первых, принять постановление Пленума ВС РФ, разъясняющего порядок применения судами ст. 45 ГПК РФ, в частности вопросов, касающихся критериев определения уважительности причин обращения прокурора в суд в защиту интересов граждан;

во-вторых, в целях обеспечения единства законности на территории РФ ввести в ГПК РФ норму аналогичную норме ст. 304 АПК РФ.

Материал подготовили:

А.В. Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф.;

К.Е. Игнатенкова, ученый секретарь Саратовского филиала Института государства и права РАН, канд. юрид. наук