

УДК 340.131.6

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ
ПОЛИТИКИ**

ACUTE ISSUES OF THE RUSSIAN POLICY OF LAW

АБДУЛЛИН И.И., соискатель кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Университета управления «ТИСБИ»

Тел.: 8(929)725-00-35

Abdullin I.I., a post-graduate student at the Theory and History of State and Law Chair, Faculty of Law, the university of Management «TISBI»

Tel.: 8(929)725-00-35

Аннотация

Статья посвящена исследованию предпосылок формирования, сущности и характерных черт российской правовой политики. Основное внимание уделяется выявлению целей правовой политики, построению долгосрочных и краткосрочных задач, а также определению принципов российской правовой политики.

Abstract

The article is devoted to the analysis of the preconditions of formation, nature and characteristics of the Russian policy of law. The focus is made on identifying the purposes of the legal policy, setting long-term, as well as short-term goals, and the definition of the principles of the Russian legal policy.

Ключевые слова: правовая политика, демократические реформы, оздоровление социальной сферы, защита национальных интересов, права и свободы человека.

Key words: legal policies, democratic reforms, social rehabilitation, protection of national interests, rights and freedoms.

Под правовой политикой следует понимать системную, научно обоснованную деятельность государства и общественных объединений, направленную на определение стратегии и тактики правового развития общества, совершенствование механизма правового регулирования, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, построение правового государства. В федеративном государстве правовая политика имеет свои особенности в силу того, что само государство является многосубъектным. Правовая политика России, будучи составной частью ее общегосударственной политики, обусловлена объективными закономерностями современного общественного развития, теми потребностями, которые лежат в основе всех проводимых в стране преобразований. Она направлена на дальнейшее углубление демократических реформ, подъем экономики, становление рыночных отношений, оздоровление социальной сферы, последовательную защиту национальных интересов, прав и свобод человека.

Правовая политика есть политика, проводимая с помощью правовых средств. Поэтому крайне важно всемерно совершенствовать данные средства, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования. Это касается, прежде всего, законов, указов и правительственных постановлений, других нормативных актов, механизма правового регулирования, правоприменительной деятельности, судебной, прокурорской и следственной практики, прав и обязанностей граждан, юридической ответственности, правовой культуры – всех элементов, составных частей и институтов, образующих российскую правовую систему.

Как справедливо указывает А.В. Малько, «правовая политика – это деятельность государства 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 законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокой правовой культуры общества и личности...» [1].

К основным факторам формирования правовой политики можно отнести наличие правового идеала, опору на научные концепции и разработки, учет процессов глобализации и, наконец, влияние национальных особенностей каждого конкретного государства, его политико-правовое устройство.

Проблема обеспечения преемственности правовой политики особенно актуальна для России, поскольку здесь сложилась специфическая правовая традиция, которая заключается в том, что реформирование политической системы государства в переломные моменты отечественной истории всегда сопровождалось коренным пересмотром всей правовой системы.

Общепринято, что субъектом, непосредственно моделирующим цели в сфере правовой политики, является, главным образом, государство в лице своих правотворческих органов. Вместе с тем, не следует забывать и о том, что государственная организация в демократических режимах предполагается не более чем инструментом воплощения в жизнь интересов и потребностей широких слоев населения. Поэтому разумный баланс государственного и общественного векторов формирования правовой политики является важным условием стабильности и эффективности правового регулирования. Следовательно, к приоритетам правовой политики в Российской Федерации относятся объективные интересы и потребности личности, общества и государства в их взаимосвязи и сбалансированности, на которые должна быть ориентирована деятельность государства в сфере правового регулирования. Последовательное создание эффективной правовой системы невозможно без научно обоснованного перспективного и текущего планирования законодательных работ. При этом стратегия планирования должна ориентироваться на поиск основных параметров, главных направлений развития российской правовой системы.

Помимо перспективных программ законопроектных работ, носящих комплексный характер, или в дополнение к ним могут разрабатываться

специализированные программы, направленные на упорядочение одной из достаточно крупных и важных сфер общественных отношений, например: финансов, налоговой системы, сельского хозяйства, экологии и пр. Такие специализированные программы разрабатываются с целью оперативного решения конкретной правовой задачи в соответствующей сфере общественных отношений.

Представляется, что на данном этапе развития страны наиболее эффективным инструментом обеспечения качества принятия государственных решений является внедрение в законодотворчество и нормотворчество системы мониторинга. Система мониторинга – это тот инструмент, который, несомненно, не только будет существенно содействовать содержательному партнерству органов власти между собой и, самое главное, социальному партнерству власти и общества, но и является необходимым условием формирования стратегических направлений правовой политики современной России.

Существуют квалификационные работы, посвященные правовой политике в целом. Так, в диссертационном исследовании Н.В. Федорова рассматриваются возникновение концепции правовой политики и научная основа ее решения, содержание и некоторые методологические принципы социалистической правовой политики, теоретические основы и практические решения актуальных проблем правовой политики; диссертация А.П. Коробовой посвящена исследованию понятия, форм реализации, приоритетов правовой политики; в квалификационной работе В.В. Субочева анализируется правовая политика в сфере лоббизма; диссертация Н.В. Исакова посвящена правовой политике в современной России [2]. Несложно убедиться, что правовая политика исследовалась главным образом как общее явление. Известно, что «законодательная власть не создает закона – она лишь открывает и формулирует его [3]. Публичные отношения появляются из социально-экономических отношений, которые они закрепляют и оформляют.

Четко выстроенная и глубоко продуманная концепция правовой политики позволит ответить на следующие сложнейшие вопросы российской правовой политики:

- Как оптимально организовать разделение властей в рамках современного государства?
- Какова должна быть форма правления Российского государства?
- Каково должно быть государственное устройство государства?
- Какой правоспособностью и дееспособностью наделяется государство в международных отношениях?

Оптимальная концепция правовой политики будет содействовать скорейшей унификации российских нормативно-правовых актов, гармонизации имеющихся юридических правил поведения, формированию системы единых терминов и понятий, соответствующего правосознания и правовой культуры. В концепции важно предусмотреть мониторинг всего позитивного и негативного в развитии российского законодательства.

Однако российская правовая политика все же не обеспечена достаточными юридическими ресурсами, законодательство не успевает своевременно и адекватно урегулировать уже фактически сложившиеся общественные отношения и стимулировать развитие новых законодательных аспектов.

В частности, до сих пор страдает незавершенностью система правовых актов об органах исполнительной власти, судебной системе, государственной службе, государственных предприятиях, интеллектуальной собственности, малом и среднем бизнесе, информации, нормативных правовых актах, экологической безопасности, также нуждается в дальнейшем совершенствовании земельное, градостроительное и экологическое законодательство.

Не получили своевременного и достаточного законодательного разрешения такие социальные проблемы, как бедность, беспризорность, торговля людьми, насилие в отношении детей, терроризм, экстремизм, алкоголизм, табакокурение, наркомания, незаконная миграция, оборот наркотиков и оружия, организованная преступность, коррупция и др.

Пробелы нормативного регулирования отражаются в Конституции и базовых законодательных актах государства. Примером служит Уголовный кодекс Российской Федерации, в правовом регулировании которого не отражены такие противоправные деяния, которые в соответствии с положениями международного права и национального законодательства должны быть включены в уголовное законодательство, например, незаконная трансплантация и нелегальная торговля человеческими органами, клонирование человека и др.

Существенным пробелом в правовом регулировании остается и административное право. Фактическая непрозрачность, «закрытость» управленческого аппарата для общественного контроля – это то, что существенно затрудняет понимание рамок компетенции и обязанностей конкретных чиновников, возможность обжаловать их незаконные действия или бездействие, стимулирует расширение использования административного ресурса и иных неправовых форм практики [4].

Исполнительная власть призвана не только исполнить законодательство. Будучи властью, составляющей сущность определенной формы (вида) государственной деятельности, она должна эффективно действовать. Другими словами, результативно выполнять возложенные на нее функции. При всей очевидности этой общей миссии исполнительной власти, по мнению некоторых специалистов, российский законодатель не устанавливает целей для реализации конституционно-правовых полномочий. В данной связи следует подчеркнуть значимость поднятого в научных трудах вопроса о «целеориентирующем установлении компетенции», без чего управление не может считаться таковым [5]. Аналогичное мнение высказал А.В. Васильев. В частности, он писал, что «в настоящее время получает признание идея «симфонии» властей, согласно которой разделение властей

не должно быть очень жестким. Ветви должны взаимодействовать, что способствует более эффективной деятельности государства» [6].

Нормативные акты органов исполнительной власти на современном этапе модернизации механизма государства являются такими же необходимыми правовыми средствами в работе механизма правового регулирования, как и федеральные законы, поскольку они выражают волю того или иного органа власти, осуществляя при этом различные нормотворческие функции – направления нормотворческой политики.

Правительство Российской Федерации так же, как и Президент Российской Федерации, а в большинстве случаев по его поручению, принимают непосредственное участие в формировании правовой политики в государстве, поскольку большинство федеральных законов разрабатывает Аппарат Правительства. Это отражено в ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации «Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения». Однако и в Конституции нет четкого указания на круг вопросов, по которым Правительство принимает постановления, а по каким распоряжения. Не сказано также, какой акт следует считать нормативным, а какой нет. В Конституции только указывается, что данные акты издаются на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента, что в общем-то и определяет меньшую юридическую силу данных актов по отношению к законам и нормативным указам главы государства.

Здесь возникает актуальный вопрос о зависимости правовой политики от нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти. Отвечая на него, следует уточнить, что воплощение в жизнь правовой политики государства непосредственно связано не просто с нормотворческой компетенцией данных органов, а с ее объемом и параметрами.

Любой федеральный орган исполнительной власти реализует указанный вид компетенции не в полном объеме, поскольку он принимает нормативные акты либо в силу «прямого указания закона», либо по поручению Президента. При этом различные политические указания Президента федеральным органам исполнительной власти по разрешению какой-либо проблемы могут быть выражены как в форме нормативного указа, так и акта применения права, а иногда и в форме смешанного акта, содержащего нормативные и индивидуальные предписания.

Функция правового регулирования, по сравнению с другими функциями федеральных министерств, на первый взгляд кажется не столь значительной, однако ее не следует недооценивать. Так, например, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации способствует реализации социальной политики государства. При этом оно формирует и реализует государственную политику в сфере здравоохранения как одного из направлений социальной политики. Для этих целей разрабатываются и принимаются ведомственные нормативные акты, в основном в форме приказов. Примером может служить Приказ Минздравсоцразвития Российской Федерации от 04.08.2006 г. № 584 «О

порядке организации медицинского обслуживания населения по участковому принципу» [7].

Таким образом, основными задачами нормотворчества являются создание и принятие нормативного документа, в котором обозначены основные политические указания, а также установление правового порядка, т.е. воплощение политических замыслов в современную действительность.

К основным путям устранения этих недостатков можно отнести следующее:

- Необходимо четко урегулировать права и обязанности субъектов законотворческого процесса, правила законодательной техники, порядок проведения экспертизы законопроектов и т.п., что должно получить свое закрепление в Федеральном законе «О законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации». Хотелось бы отметить, что федеральному законодателю желательно учесть положительный опыт тех субъектов Российской Федерации, где уже приняты подобные законы, которые доказали свою необходимость и эффективность.- В связи с тем, что необходимым условием эффективности правотворческой политики, а, следовательно, и принимаемых законов является их научное обоснование, целесообразно разработать систему мер, направленных на усиление связи правотворческих структур всех уровней с юридической.

- Следует законодательно закрепить методику проведения научно-правовой экспертизы законопроектов, а также статус эксперта при проведении экспертизы законопроектов.

- необходимо разработать механизмы перспективного планирования правотворчества, а также прогнозирования развития федерального и регионального законодательства и т.д.

В заключение необходимо отметить что неудачи в реформах, а значит и в реализации приоритетных направлений правовой политики, обусловлены ошибками на методологическом уровне, которые заключаются, прежде всего, в отсутствии их концептуальных основ. Отсутствие Концепции правовой политики, когда ее основные приоритеты не формализованы, не дает четкого понимания для определения приоритетных направлений правовой политики. Фиксация основных направлений правовой политики должна происходить в рамках концепции реформирования в той или иной сфере общественных отношений. Следовательно, перечень и детализация приоритетных направлений правовой политики связаны с очередностью этапов общественных реформ, каждый из которых имеет свою специфику, обусловленную своими задачами и методами ее реализации. В свою очередь, конкретные приоритетные направления правовой политики должны быть синхронизированы с реформами в той или иной сфере, иметь четкий план и механизм реализации с соответствующим ресурсным обеспечением. Этапность реформирования предполагает, что темпы и направления правовой политики могут быть различными в зависимости от общественно-политической ситуации, не теряя при этом признака системности, неизменными должны оставаться ее приоритеты.

Литература:

1. Малько А.В. Правовая жизнь и правовая политика // Государство и право на рубеже веков: Материалы всероссийской конференции. Проблемы теории и истории. – М.: ИГиП РАН, 2001. – 118 с.

2. Федоров Н.В. Правовая политика Советского государства (вопросы истории, теории, практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1985; Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; Субочев В.В. Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002; Исаков Н.В. Правовая политика в современной России: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – Ростов н/Д, 2004.

3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – М., 1957. – Т. I. – 389 с.

4. Малько А.В., научный руководитель проекта, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук (Институт государства и права РАН). – <http://rudocs.exdat.com/docs/index-327194.html>

5. Матузов Н.И., Малько А.В., Шундииков К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 6-27.

6. Васильев А.В. Разделение властей: теоретические аспекты и современная практика // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 7. – С. 5

7. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 37.

References:

1. Malko A.V. Legal life and legal policy // State and law at the turn of the century (All-Russian Conference). Problems of Theory and History. – M.: IGiP RAS, 2001. – 118 p.

2. Fedorov N.V. Legal policy of the Soviet state (the questions of history, theory, practice): Author. dis. ... for PhD in Law. – M., 1985; Korobova A.P. Legal policy: the concept, forms of actualization, priorities in modern Russia: Author. dis. for PhD in Law. – Saratov, 2000; Subochev V.V. Legal policy in modern Russia in the sphere of lobbying: theoretical problems: Dis. ... for PhD in Law. – Saratov, 2002; Isakov N. Legal policy in modern Russia: Author. Dis. ... for PhD in Law. – Rostov n/a, 2004.

3. Marx K. and Engels F. Collection of works. – M., 1957. – V. I. – 389 p.

4. Malko A.V., scientific director of the project, Doctor of Law, Professor of Science, director of the Saratov branch of Institution of the Russian Academy of Sciences, Institute of State and Law. – <http://rudocs.exdat.com/docs/index-327194.html>

5. Matuzov N.I., Malko A.V. Shundikov K.V. Legal policy of modern Russia: The concept project for discussion // Legal Policy and legal life. – 2004. – № 1. – P. 6-27.

6. Vasiliev A.V. Separation of powers: theoretical aspects and current practice // Law and State: Theory and Practice. – 2006. – № 7. – P. 5.

7. Bulletin of normative acts of the federal executive bodies. – 2006. – № 37.