

Я.В. Бакарджиев
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Монография



Я.В. Бакарджиев
Теоретико-методологические основы
исследования юридической политики государства

Курганский
государственный
университет



редакционно-издательский
центр
43-38-36

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Курганский государственный университет

Я.В. Бакарджиев

**Теоретико-методологические основы
исследования юридической политики государства**

Монография

Курган 2008

УДК 342.22
ББК 67.99 (2)
Б 19

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
В.И. Леушин;
доктор юридических наук, профессор В.П. Реутов

Печатается по решению научного совета Курганского государственного университета.

Б 19 Бакарджиев Я.В. Теоретико-методологические основы исследования юридической политики государства: Монография. – Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2008. – 218 с.

Монография посвящена научному анализу малоизученным в теоретико-юридической литературе проблемам юридической политики государства. С общетеоретических позиций автор разрабатывает синтетическую концепцию политической деятельности государства в юридической сфере, предлагает исследовательскую парадигму для дальнейшей научной разработки заявленной темы.

Книга предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, практических работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся государственно-правовыми проблемами.

Библиограф. – 276 назв., 1 схема.

УДК 342.22
ББК 67.99 (2)

ISBN 978-5-86328 – 896-3

© Курганский государственный
университет, 2008
© Я.В. Бакарджиев, 2008

ПРЕДИСЛОВИЕ

Юридическая политика как государственно-правовая сфера жизнедеятельности общества отражает характер использования аппарата государственного управления и законодательства в качестве средств развития общественных отношений на всех стадиях формирования государственной власти и государства. По мере решения социально-экономических проблем, стоящих перед государством, и сам юридический инструментарий, и юридическая сфера в целом все более становятся объектом воздействия верховной власти, которая отработывает свои управленческие и законодательные решения в различных сферах жизнедеятельности общества. В процессе развития государства в отдельную, обособленную сферу его политической деятельности выделяется собственно и сама юридическая политика как специфическое явление, связанное с формированием и институциональной реализацией государственной политики в юридической сфере деятельности.

Проблематика исследований, связанных с изучением политического воздействия государственной власти на государственно-правовую (юридическую) составляющую социальных отношений, в последние годы находится в ряду наиболее востребованных в общественных науках – юриспруденции, политологии, истории. И в этом отношении монография Я.В. Баркарджиева является работой представляющей актуальность не только в теоретическом, но и прикладном плане. Исследование восполняет имеющийся пробел в юридической науке, являясь первым монографическим теоретико-правовым исследованием в области изучения юридической политики государства, как теоретической категории с элементами практического применения полученных результатов в современных российских условиях.

Автором предпринята результативная попытка отразить отличительные особенности рассматриваемого явления, позволяющие сделать вывод

о юридической политике как о самостоятельной теоретической категории и специфической разновидности политической деятельности государства. В монографии определяется сущность юридической политики, её содержание и функции, этапы формирования и осуществления, структурные элементы и направления воздействия, рассматривается разграничение и взаимодействие со смежными категориями и понятиями – правом, правовой идеологией, правовой культурой, политическим и правовым режимами, иными видами политической деятельности государства, показывается роль и место в общественно-политической системе страны.

Следует отметить, что автором проделана большая работа в рамках исследуемой проблематики по корректировке понятийного аппарата, обобщению материала, накопленного современной наукой в рассматриваемой области и на этой основе сформирована собственная точка зрения на природу юридической политики. На основе новых концептуальных подходов исследованы проблемы формирования и осуществления юридической политики российского государства в краткосрочной исторической перспективе и современных условиях, обозначены основные направления дальнейшего развития.

Результаты работы позволяют выявить новые подходы к исследуемому явлению, определить необходимость введения в научный оборот нового понятия, по-новому подойти к проблеме становления и реализации юридической политики в России с учетом политико-правовых особенностей развития нашего государства.

С.В. Кодан,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

ВВЕДЕНИЕ

Достижение качественно нового состояния жизни российского общества и государства во всех сферах, а также будущее всех проводимых в России реформ во многом зависит от того, насколько успешно будет формироваться и развиваться правовая надстройка государства. Общество и государство заинтересованы в том, чтобы эта деятельность протекала последовательно, была свободна от импульсивных и субъективистских влияний. Она должна быть соотнесенной с остальными областями государственной деятельности, иметь четкие цели и вектор развития, то есть осуществляться в соответствии с определенной концепцией в русле общей стратегии социально-экономического развития государства.

Верность этого тезиса наглядно продемонстрировали результаты проводимых Россией после распада советского строя реформ – экономической, политической, правовой. Исправляя допущавшиеся ранее ошибки, новая политическая власть совершала другие, приводящие к существенным негативным последствиям.

Попытка сделать экономический рывок не увенчалась успехом. Процесс проводимых в стране с начала 90-х годов преобразований носил бессистемный, дезорганизованный, стихийный характер. Тотальная денационализация и непродуманная приватизация привели к значительному социальному дисбалансу в обществе, что в свою очередь повлекло за собой политическую и экономическую нестабильность в государстве. Не учитывалось, что административные возможности государства, реальное состояние других элементов политической и правовой систем не соответствовали намеченным реформам. Мгновенный возврат к капитализму в постсоветской России оказался невозможен. Да и сам капитализм стал другим нежели в начале XX века. Под влияние социальных революций преобразовалась и роль капиталистического государства: оно стало активнее вмешиваться в общественную сферу жизни, руководствуясь при этом чётко определённым

ными для всех участников правилами, обеспеченными различными механизмами гарантирования их нерушимости.

Сыграли свою роль и социокультурные предпосылки. За годы советской власти изменилась общественная психология, преобразовались общественные отношения. Нужно время на разрушение стереотипов, создание новых правоотношений, как и условий для них.

Правовая деятельность отличалась крайней непоследовательностью и противоречивостью. Не было стратегического видения процесса развития правовой сферы. По сути, можно говорить об отсутствии какой-либо осмысленной юридической политики в этот период вообще. Законодательная и организационная деятельность шла по принципу скорейшего закрепления нового строя и совершенно не прогнозировались последствия принимаемых решений. Право нередко «догоняло» события, не успевая предупредить негативные проявления в общественной жизни.

Слабость и рыхлость правовой системы позволяли вольготно себя чувствовать мафиозным и коррумпированным структурам, которые пытались сами «регулировать» определенные сферы деятельности в своих интересах с помощью криминальных правил. Возникли такие явления, как «теневая политика», «теневая экономика», «теневая власть», «теневое регулирование», ведущие в конечном счете к «теневому государству».

Конъюнктурные интересы политической элиты преобладали над общественными и государственными. Личное влияние определяло принимаемые на государственном уровне решения. Субъективизм в оценке общественных явлений со стороны политической власти распространялся и на политику, и на право. Политика весьма активно вмешивалась в сферу отношений, регулируемых правом. Несмотря на политический плюрализм, формальный демократизм, право не отражало необходимого баланса интересов. Довольно часто оно оказывалось игрушкой в руках политиков, определяющих степень использования правовых механизмов, исходя из собственных интересов.

Но, как верно подмечено, «социально значимые решения должны иметь в своей основе не импульс отдельного индивида, наделённого властными полномочиями, а право. Только в нём закреплён оптимальный вариант принятия решения»¹. И Россия, пользуясь указанным постулатом, постепенно начинает выходить из системного кризиса, то есть кризиса, в который вовлечены в своей взаимосвязи все государствообразующие сферы деятельности. Отраднo, что решение назревших вопросов также носит системный характер, затрагивая одновременно наиболее значимые для развития государства и общества направления, а в качестве основного инструмента разрешения вопросов используются правовые средства и механизмы.

Для успешного решения государством политико-правовых задач следует так же опираться на принципы *синергетического модульно-избирательного радикализма*. Радикализм выступает как характеристика действенности и продуктивности реформ по горизонтали и по вертикали, отражает качественные изменения ситуации в реформируемой сфере. Модульная избирательность заключается в выборе и воздействии на ключевые факторы. Синергетическая составляющая обеспечивает целостность и согласованность воздействия, концептуальной обоснованности реформ и форм их реализации².

Учитывая изложенные принципы, особую значимость в Российской Федерации на современном этапе развития ее административно-управленческой и правовой систем приобретает такое явление социальной действительности, как юридическая политика, обеспечивающая взаимодействие и координацию политических и правовых процессов, протекающих в государстве, оказывающая влияние на качественное состояние не только политико-правовой ситуации в стране, но и иных сфер государст-

¹ Социология права: Учебное пособие / В.М. Сырых, В.Н. Зенков, В.В. Глазырин и др.; Под ред. проф. В.М.Сырых. – М., 2002. – С.147.

² См. подробнее: Дрор Е. О роли государства в процессе реформ // Управление риском. – 2001. – № 1. – С.6.

венного и общественного развития. Задача юридической политики в силу своей специфики и предназначения – сформировать политико-правовые факторы стабильного и поступательного развития государства. Указанный вид политики обладает способностью диагностировать болевые точки жизни общества и своевременно и эффективно профилактировать их.

Исследования в данной области представляются в настоящее время в высшей степени актуальными, научно и практически значимыми.

Это обусловлено, в частности, следующими обстоятельствами:

Во-первых, ранее такой вид политики особо не выделялся. Марксистско-ленинское учение, в соответствии с которым пытались построить коммунистическое общество в России, неизменно подчёркивало доминирующее значение экономики для всех надстроечных явлений (в том числе для политики и права). Государственная власть сосредоточила в своих руках все полномочия по регулированию отношений в сфере производства, распределения и потребления. В угоду общественному развитию практически полностью нивелировался частный интерес. Игнорировалось не только взаимодействие общественного строя с политикой и правом, но и связь между политикой и правом. Функционирование государства направлялось не столько правом, законом, сколько политикой. Власть придерживалась тезиса «если закон препятствует развитию революции, он отменяется или исправляется»¹.

Политика активно подменяла право, внедряясь в сферу его действия. Политические решения имели приоритет над правовыми. Ведь все определялось руководящей и направляющей ролью партии. В то же время увеличивалась и значимость права. С его помощью пытались не только регулировать, но и практически создавать новые социалистические отношения. Естественно, о юридической политике как самостоятельном явлении, основанном на объективных закономерностях процессов общественного развития, речи не шло.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.36. – М., 1962. – С.504.

Термин «юридическая политика» стал активно употребляться советскими учеными только в конце 70-х – начале 80-х годов XX века, что связано с принятием Конституции СССР 1977 года. Причем в него вкладывался не столько юридический, сколько государственно-политический смысл. Эти идеи имели глубоко идеологический характер и в плане конкретных путей формирования сводились к констатации истинности и непогрешимости уже проводимой советским государством юридической политики. Нередко термин использовался достаточно формально, без наполнения конкретным содержанием и анализа его природы. Среди представителей советского правоведения следует особо отметить труды В.Н. Кудрявцева и Е.В. Куманина¹, не утратившие своей научной ценности и сегодня. Указанные ученые – одни из немногих, кто в своих работах использовал термин «юридическая политика», тесно перекликающийся при этом по своему содержанию с точкой зрения, представленной в настоящем исследовании.

Все это позволяет сделать вывод, что рассматриваемое явление в современной российской теории государства и права является относительно новым и малоизученным, нуждающимся в серьезном осмыслении и теоретической проработке. Тема активно обсуждается как специалистами в сфере политологии, так и учеными-юристами в теоретическом и отраслевом правоведении, написаны специализированные учебные курсы политико-юридического характера по юриспруденции и политологии². Сложились определённые направления изучения указанной проблематики (Институт государства и права РАН, Саратовская государственная академия права),

¹ Кудрявцев В.Н. Право и поведение. – М., 1978; Он же. Какое государство мы строим. – М., 1991; Куманин Е.В. Юридическая политика и развитие права в условиях зрелого социализма // Советское государство и право. – 1983. – № 3. – С.126-130.

² См., например: Политология для юристов: Курс лекций / Под. ред. проф. Н.М. Матузова и проф. А.В. Малько. – М., 1999; Политология для юристов: Учебное пособие / Сост. А.В. Василенко. – Воронеж, 2001; Российская правовая политика: Курс лекций / Под. ред. д-ра юр. наук., проф. Н.И. Матузова и д-ра юр. наук, проф. А.В. Малько. – М., 2003; Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. – М., 2000; Стародубский Б.А. Общая политология. Основы теории политической жизни общества. – Екатеринбург, 2000 и др.

издаются научные специализированные журналы «Право и политика» (г. Москва) и «Правовая политика и правовая жизнь» (г. Саратов), на страницах которых обсуждается широкий круг проблем политико-правового характера.

Становление теории юридической политики вносит постоянные коррективы. Выходящие в печать юридические труды отражают всё новые и новые её характеристики. Однако необходимо отметить, что в монографических работах и в отдельных научных статьях термин «юридическая политика» используется крайне редко. В основном как синоним понятию «правовая политика», активно поддерживаемому и разрабатываемому представителями школы политико-правовых исследователей Саратовской государственной академии права¹. В соответствии с позицией автора, проводимой в данной работе, указанные понятия не являются тождественными, не совпадают по объему вкладываемого в них содержания. При отсутствии должного внимания к данной теме, в том числе и разнообразия современных научных взглядов, фрагментарный характер исследований не позволял составить о юридической политике полного и целостного представления, обозначить объективное содержание явления.

Единого универсального, теоретически проработанного подхода к пониманию природы и содержания юридической политики, поддерживаемого большинством ученых, до сих пор не выработано. Очевиден пробел в исследовании, который необходимо заполнить. Следует обобщить и проанализировать имеющиеся материал и современные научные наработки в области юридической политики с целью привести это понятие к общему

¹ См.: Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С.15-27; Шундилов К.В. О некоторых методологических проблемах формирования понятия правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С.6-15; Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.6-17; Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятия и признаки // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С.71-78; Коробова А.П. О многозначности понятия «правовая политика» // Правоведение. – 1999. – № 4. – С.156-165; Она же. О понятии и природе правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С.26-33.

знаменателю, выработать общетеоретические подходы, сформировать чёткое представление о сущности рассматриваемого явления.

Во-вторых, пройдя первичный этап политико-правового становления, российская государственность не может дальше развиваться без четко определенных ориентиров правового развития. От грамотной разработки и дальнейшего успешного проведения политико-правовых преобразований зависит цивилизованная и гарантированная реализация практически всех остальных видов и направлений политической деятельности государства. Эффективное решение поставленной государством задачи по качественному преобразованию социально-экономических отношений немыслимо без четкой, продуманной и понятной юридической политики. Без осмысления места и роли правовых регуляторов в реформировании всех сфер жизни российского общества, без определения тенденций их развития в России в переходный период невозможно построение правового государства, развитие принципов демократического гражданского общества. Данный вид политики является мощным средством преобразования и общества, и государства, которое необходимо использовать.

Но стоит учитывать, что не только теория нуждается в проверке практикой, практике также необходима стройная теория. В чистом виде есть два подхода к взаимодействию теоретических положений и практической действительности. Либо теория базируется на уже сложившейся практике, либо опосредует необходимую практическую деятельность. В современных российских условиях сложилась ситуация, когда несколько хаотично формирующаяся практика требует положить в свою основу теоретический фундамент. Относительно недавно в России началось активное проведение в жизнь отдельных подготовительных мероприятий и направлений юридической политики – обеспечение единого правового пространства, стратегия развития законодательства и основ федерализма, активизировалась судебная, правовая и административная реформы. Поэтому возникли ранее неизвестные проблемы, выявились различные упущения и недочеты. В связи

с этим вызывает интерес их рассмотрение, выявление причин возникновения и имеющиеся возможности разрешения в рамках парадигмы юридической политики. Необходимо подчеркнуть, что политическая воля руководства страны и глубоко осмысленная и обоснованная внутренними потребностями воля общества должны «проникнуть» в право, благодаря чему воля политическая становится юридической политикой государства. И лишь только в этом случае «политика выходит на принципиально иной уровень своего формирования и функционирования, становится разумной, конструктивной и научно обоснованной»¹.

В-третьих, привлекательность данной разновидности политики состоит и в том, что в ее основе лежит система целей, концептуальных идей по организации социальных отношений². Из этого следует, что юридическая политика вполне способна решать и стратегические задачи, такие как правовое обеспечение проводимых реформ, демократизация общественной жизни, обеспечение стабильности и правопорядка в стране и в то же время может решать задачи тактического характера, как, например, борьба с преступностью, коррупцией, реформирование конкретных отраслей общественных отношений – здравоохранение, образование. Иными словами, «в рамках юридической политики на основе отражения познанных социально-правовых закономерностей происходит выбор правовых и неправовых (организационных, общественных, идейно-воспитательных) средств социального управления, т.е. решается вопрос о целесообразности придания общественным отношениям формы правоотношения, определяются методы и уровни правового регулирования»³.

Итак, в качестве объекта исследования избрана юридическая политика государства как сложное и многомерное явление, выступающее в качестве одной из разновидностей политико-управленческой деятельности государ-

¹ Преступность и коррупция: современные российские реалии: Сборник научных трудов/ Под ред. д-ра юр.наук, проф. Н. А. Лопашенко. – Саратов, 2003. – С.192.

² См.: Малько А.В. Указ. соч. С.15.

³ Куманин Е.В. Указ. соч. С.127.

ства, связанной с развитием государственно-правовых институтов, и являющееся инструментарием, используемым для воздействия на различные сферы общественных отношений.

Представленный в монографии научно-теоретический анализ юридической политики включает два существенных направления исследования: теоретический и прикладной.

Первое направление работы является доминирующим и состоит в осмыслении и анализе категории «юридическая политика» в разрезе академического научного знания. Это, прежде всего, корректировка понятийного аппарата в рамках исследуемой проблематики, синтез и анализ имеющегося материала, накопленного современной наукой в области юридической политики, и выработка на этой основе обобщенного общетеоретического подхода. Речь, по сути, идет о создании абстракции-идеи, то есть о построении во многом чисто правовой, формальной модели, лишь незначительные элементы которой существуют в объективной действительности. «Формирование абстракции-идеи следует признать перспективной задачей правоведов, решение которой потребует серьезной научно-исследовательской работы, направленной на селекцию, синтез и развитие определенного круга правовых представлений, знаний и опыта»¹.

Второй вектор исследования носит прикладной характер. Наряду с теоретическими, концептуальными моментами работа включает и конкретно-практический материал – анализируются состояние и ход претворения в жизнь отдельных направлений юридической политики в современной России, ее результаты и проблематика, тенденции и перспективы.

В качестве методологической основы исследования наряду с диалектическими методами познания социальных явлений выступает применение синергетических подходов в разработке поставленной проблематики. Синергетика возникла как математическое описание процессов самоорганизации различных систем. Её основой выступает познание объективной

¹ Шундигов К.В. Указ. соч. С.14.

действительности, состоящей из совокупности нелинейных процессов, что особенно применимо к социально-политическим явлениям. Не умоляя достоинства диалектического и синергетического подходов следует отметить их существенные различия. Во-первых, в отличие от диалектики, где одной из основных методологической категорией является понятие «противоречие», синергетика источником движения материи провозглашает принцип причинности. Развитие системы обусловлено не борьбой «противоположностей», а взаимодействием различных систем и их компонентов. Во-вторых, в отличие от диалектического подхода, где целое превалирует по отношению к части, синергетика считает, что системообразующим стержнем целого может быть любая её часть (подсистема). Совместное использование обозначенных подходов и сочетание их методологических преимуществ позволит глубже отразить сущность и содержание исследуемого явления.

В качестве основной цели, поставленной в данной монографии, следует обозначить формирование наиболее оптимальной абстрагированной теоретической конструкции юридической политики, осмысление значения рассматриваемого явления в регулировании государством общественных отношений вообще и юридической сферы в частности, определение факторов и детерминант, влияющих на ее проведение, а также проецирование полученных результатов на современную российскую действительность. Попытаемся достигнуть этой цели.

Seire leges non hoc est verba earum,
tenere sed vim et potestatem.

Знание законов означает понимание
не одних лишь их слов,
но и их силы и могущества.

Глава I.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

§ 1.1. Общетеоретические подходы к сущности и содержанию политики

Чтобы успешно осуществлять практическую деятельность в какой бы то ни было сфере, необходимо, как минимум, располагать достаточной теоретической базой во избежание ненужных и нелепых ошибок. А когда речь идет о таком важном для всего общества явлении, как юридическая политика государства, подобные ошибки крайне нежелательны и порой необратимы. Поэтому работу следует начать с теоретических основ. Тем более, что на сегодня они имеют достаточно слабую проработку в российской государственно-правовой теории.

Понятие «юридическая политика государства» объединяет в себе три основополагающих элемента, на которых зиждется организация любого цивилизованного общества: государство, право и политика. Эти три компонента общественной жизни неизбежно оказывают друг на друга взаимное влияние. Они всегда взаимосвязаны, взаимообусловлены и взаимозависимы. Их связи могут выражаться как в форме взаимной поддержки, согласованности целей и содержания, расширяющих их сферу влияния и воздействия, так и в форме противоречий, рассогласования, ведущих к инфляции политических и правовых решений.

Прежде чем рассматривать собственно юридическую политику государства как явление, необходимо уяснить значение составляющих его элементов и особенно характер их взаимосвязи и взаимодействия. Сложность заключается в том, что по отношению к любым социальным отношениям и явлениям, а тем более к таким, как право, политика и государство, в принципе нельзя применять односложные точки зрения и оценки. Эти явления сложнодетерминированы и многоаспектны. Право на существование имеют самые различные подходы, каждый из которых будет по своему верным, отражающим тот или иной срез рассматриваемого явления. При этом заметим, что соотношение права, политики и государства всегда вызывало повышенный интерес как в науке, так и на практике. Это связано, прежде всего, с тем, что специфика функционирования данных категорий весьма существенно затрагивает потребности как различных политических и социальных групп, так и отдельных граждан.

Государство и право как юридические категории, в том числе характер их взаимосвязей как социальных явлений, основательно разработаны в теории государства и права. Подробный материал по этой теме можно найти в соответствующей научной и учебной литературе¹. Поэтому мы не будем углубляться в область их соотношения, хотя, естественно, в дальнейшем мы все равно неизбежно столкнемся с взаимодействием этих явлений.

Сопоставить же понятия «государство» как структуру и «политика» как деятельность весьма сложно. Хотя эти понятия и неразрывны друг от друга, тем не менее они находятся в разных плоскостях бытия. В данном аспекте правильнее говорить о соотношении понятия «государство» не с

¹ См., например: Теория государства и права: Курс лекций / Под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2000. – С.235-243; Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – Т. 3. – М., 2002. – С.34-46; Теория государства и права: Учебник. – Екатеринбург, 1996. – С.125-127; Явич Л.С. О соотношении права и государства, развитии и реализации идеи правового социалистического государства // Правоведение. – 1988. – № 6. – С.18-28; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2000; Неновски Н. Единство и взаимодействие государства и права. – М., 1982.; Макаров О.В. Соотношение права и государства // Государство и право. – 1995. – № 5. – С.16-22.

понятием «политика», а с понятием «политическая система». Но и эта проблематика также подробно рассмотрена в любом учебнике по теории государства и права¹.

Важнее для нашего исследования остановиться хотя бы в самых общих чертах на третьем составляющем понятие «юридическая политика» компоненте – категории «политика», которая в отношении рассматриваемого нами явления выступает в качестве родового интеграционного понятия. Следовательно, любые подходы к сущности и содержанию юридической политики не должны противоречить общему представлению о политике как таковой. Общие закономерности её формирования и существования будут справедливы и для рассматриваемого нами феномена.

Термин «политика» используется нами в обиходе постоянно, но вряд ли многие смогут четко объяснить, что же это такое.

В подобных затруднительных случаях принято обращаться к толковым словарям и специализированным источникам. В частности, толковый словарь русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой следующим образом разъясняет это понятие: **1.** Деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями; **2.** Вопросы и события общественной, государственной жизни; **3.** Образ действий, направленных на достижение чего-либо, определяющих отношения с людьми².

Политическая энциклопедия раскрывает ещё больше значений, учитывая сферы, применительно к которым используется термин. В общем плане политика рассматривается как: 1. Деятельность органов власти, объединений граждан и отдельных лиц в сфере отношений между государст-

¹ См., например: Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – Т. 1. – М., 2002. – С.498-505.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. – М., 2004. – С.553.

вами, классами, нациями, большими группами людей, направленная на реализацию, отстаивание своих интересов и связанная с устремлением к завоеванию, обладанию и использованию политической власти. 2. Участие в делах государства, определение форм, задач, содержания его деятельности. 3. Совокупность вопросов или событий текущей государственной или общественной жизни. В историческом плане политика представляет собой виды, намерения, цели и образ действия правителей и их окружения. В обыденной речи политика есть характеристика образа действий, направленных на достижение определённых целей в отношениях людей между собой¹.

Таким образом, термин «политика» имеет несколько смысловых значений в зависимости от сферы, характера и уровня воздействия этого явления. Многозначность понятия «политика» обусловлена и единством термина, применяемого во многих языках, в том числе в русском. Хотя, например, в английском языке разграничение между политикой как сферой политической жизни и политикой как образом действий, направленным на достижение определенной цели, имеет более четкий и однозначный характер и обозначается соответственно терминами «politics» и «policy».

Политика представляется достаточно абстрактным явлением, уловить сущность которого тяжело, если не невозможно. Н.В. Исаков в своей работе «Теоретико-методологические основы правовой политики»² отмечает, что если обобщить все множество определений политики, то выявляются два подхода: узкий и широкий. Узкий – это когда под политикой понимается «участие в делах государства», «концентрированное выражение экономики», «игра». Широкий – когда имеется в виду структура институционализированных установок и авторитетных ценностей. Здесь же приводятся некоторые иные подходы к пониманию сущности политики. Например,

¹ Политическая энциклопедия: В 2 т. Т.2 / Рук. проекта Г.Ю. Семигин. – М., 1999. – С.156. О понимании политики см. также: Даниленко В.И. Современный политологический словарь. – М., 2000. – С.635-641.

² Исаков Н.В. Теоретико-методологические основы правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С.18.

определение политики как комплекса средств, функций, основывающихся на манипулировании элементами силы для установления, исполнения и поддержания власти (Я. Щепаньский)¹. В подобном случае управление обществом осуществляется через противодействие, через конфликты и вызывает необходимость создания специальных институтов, организаций, а также соответствующих норм, посредством которых обеспечивался бы подобный вид правления². Но есть и иная трактовка – «политическое не означает никакой собственной предметной области, но только степень интенсивности ассоциации людей, мотивы которых могут быть религиозными, национальными, хозяйственными или же мотивами другого рода» (К. Шмитт)³. А.И. Демидов выделяет такие признаки политики, как существование властных иерархических отношений, центром которых является государство, институциональность и осуществление ее в большинстве случаев на профессиональной основе⁴.

В статье С.Н. Кожевникова «Государственная власть и правовая политика»⁵ также приводятся некоторые точки зрения, отражающие наиболее распространенные подходы к пониманию сущности политики. Так, согласно приводимому автором суждению В.И.Ленина, политика есть участие в делах государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства. По мнению А.И. Соловьева, политику можно определить как совокупность отношений, складывающихся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти в целях завоевания общественно значимых интересов. А.А. Оганесян считает, что политику целесообразно определить как отношения, деятельность, поведение, ориентации, взгляды, коммуникационные связи между людьми по поводу власти и управления

¹ Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии / Пер. с польск. – М., 1969. – С.99.

² Исаков Н.В. Указ. соч. С.19.

³ Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. – 1992. – № 1. – С.45-46.

⁴ Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. – М., 2001. – С.11.

⁵ Кожевников С.Н. Государственная власть и правовая политика // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 1. – С.35-40.

обществом. М.И. Шилобод утверждает, что политика призвана осуществлять двойную задачу: управлять политическим поведением населения (классов, этнических групп) во имя сохранения целостности общества и выражать властно значимые интересы всех групп и слоев в государстве¹.

Сам же С.Н. Кожевников дает следующее определение: «политика – это универсальное общественное явление, проявляемое в частности, в деятельности государственной власти по управлению процессами общественного развития в интересах общества, федеральных, региональных и иных образований, социальных групп»².

Как можно заметить, философы и политологи индивидуально подходят к пониманию сущности политики. Её содержание слишком сложно и многомерно, чтобы сформулировать единое исчерпывающее определение. Можно только в самых общих чертах сформировать представление о таком социальном явлении, как политика. Но при этом во всех точках зрения можно заметить общий стержень. Чаще всего политика в рамках традиционной парадигмы определяется через характерную деятельность или специфические отношения между государством и обществом, тесно связанные с осуществлением государственной (политической) власти, с управлением обществом и государством и реализуемые в масштабах государства. В связи с чем указанные деятельность и отношения принято называть политическими.

Укоренение такого подхода обусловлено, во-первых, этимологией самого термина «политика», который в буквальном переводе с греческого означает «государственный», «искусство управления государством», «участие в делах государства». Сам термин происходит от другого понятия «полис» – город-государство. Отсюда и традиционная точка зрения на политику как на явление, неразрывно связанное с государством. Во-вторых, свою роль в частности играет и то обстоятельство, что государство выступает интегрирующим понятием политической системы, оказывающей не-

¹ Цит. по: Кожевников С.Н. Указ. соч. С.37-38.

² Там же. С.38.

посредственное влияние на регулятивно-управленческую сферу жизнедеятельности общества. К ней примыкают правовая, социальная, культурно-нравственная системы, покоящиеся на экономическом базисе. Взаимодействие всех этих систем и определяет существование и развитие любого государственно организованного общества. В-третьих, наиболее свободной является государственная, а, особенно, межгосударственная политика, так как государство практически не ограничено в выборе своей политической деятельности и средствах ее осуществления (по крайней мере, теоретически). В дальнейшем объем свободы для остальных субъектов политики все более сужается самим государством посредством установления различных норм и правил, которым должно подчиняться общество в целом и каждый его субъект в отдельности.

Политическое в связи с этим в наиболее абстрактной форме должно рассматриваться как область отношений между гражданами и их объединениями, социальными группами, классами, партиями, нациями, народами, государствами, властью и населением по поводу завоевания и удержания политической власти. Но это лишь один аспект. Второй аспект данного явления составляет система целенаправленных действий, направленных на решение различного рода проблем, связанных с управлением обществом и государством, и представляющая собой особый тип взаимодействия между условиями, потребностями, интересами и средствами деятельности вышеуказанных субъектов в указанной сфере. Это важнейший и сложнейший пласт общественной жизни, содержанием которого является совокупность отношений между вышеуказанными субъектами по поводу завоевания, удержания и использования, прежде всего, государственной власти и создания на этой основе правовых норм в целях реализации политически значимых интересов¹. Причем, если целью политической борьбы является го-

¹ См., например: Костюк Н.М. Понятие политического в истории мысли и современной науке // Социально гуманитарные знания. – 1999. – № 3. – С.58-71; Совельев А.Н. Непонимание политического // Политический маркетинг. – 2003. – № 4. – С.14-39; Шмит К. Указ.соч. С.37-67.

сударственная власть, то необходимость получения этой власти обусловлена экономическими интересами тех, кто за эту власть борется.

Однако следует заметить, что политика – это во многом не деятельность или отношения как таковые, а образ мысли и действия. В этом смысле **политику** как родовое понятие можно определить следующим образом – *это обусловленная совокупностью идей, взглядов и установок, активная волевая деятельность субъектов общественных отношений или посредством их властной воли иных участников этих отношений, направленная на достижение определенных целей и реализуемая с помощью соответствующих методов, способов, приемов, средств.*

Исходя из приведенного определения, можно выделить четыре характерных признака политики:

1. Это активная волевая деятельность непосредственно субъектов политики или посредством их властной воли иных участников политических отношений, формирующая определенную систему политических отношений. Политическая деятельность представляет собой внешневыраженные, преобразующие и влекущие определенные последствия акты субъектов, направленные на достижение поставленных целей и получение определенного результата. То есть политика всегда реально проводится в жизнь, а не существует в виде пожелания либо деклараций.

2. Эта деятельность осмысленная и обоснованная объективно (но часто и субъективно), то есть обусловлена совокупностью идей, взглядов, точек зрения, закреплённых и формализованных, как правило, в некоей политической концепции.

3. Политика всегда имеет цель, оказывающую на субъект регламентирующее воздействие. Даже в неконкретной деятельности она имеет большое значение, позволяя (через сравнение с полученным результатом) определять оптимальность и эффективность деятельности или отдельных его

компонентов¹. «Цель – это совокупное представление о некоторой модели будущего результата, способного удовлетворить исходную потребность при имеющихся реальных возможностях, оцененных по результатам прошлого опыта»². Такой целью для политики является реализация концепции. Цель должна отвечать таким качествам, как конкретность и реалистичность, где учитываются все обстоятельства предполагаемых действий и возможность их воплощения в наиболее полном виде и в приемлемые сроки. Несоответствие этим критериям, отрыв от реальных обстоятельств делает цель абстрактной. Сведение политики «только к определенной сумме действий, без показа того, на что они направлены, оборачивается ощутимыми потерями, поскольку исчезает ее специфика и даже смысл»³. Цели могут быть как текущие (тактические, непосредственные задачи), так и направленные на относительно отдаленную перспективу (стратегические, долгосрочные задачи), личные (меркантильные) и общественнозначимые и т.д.

4. Цель определяет способы и средства ее достижения, пути достижения наиболее существенного результата. Под средствами в политике понимаются инструменты и технологии, пути и способы достижения целей, все то, что субъект использует в движении к результату, то есть это механизм приведения действительности в соответствие с избранными целями⁴. Именно способы и средства определяют результат, а их отсутствие делает цель недостижимой.

Как мы видим, политика – многокомпонентное и многоуровневое понятие. Она осуществляется в различных сферах жизнедеятельности общества и в этой связи может иметь разнообразную природу и направленность.

¹ Антонов А.С. Юридическая деятельность: понятие, структура, содержание // Юридическое образование и наука. – 2002. – № 1. – С.46.

² Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. – 1999. – № 2. – С.12.

³ Исаков Н.В. Указ. соч. С.19.

⁴ Малько А.В. Цели и средства в политике // Право и политика. – 2002. – № 9. – С.15.

§ 1.2. Взаимосвязь политики с правом и государством

Обозначив общие подходы к пониманию политики, можно выделить определенные группы политических отношений, складывающиеся в государстве в процессе социального взаимодействия, которые условно можно подразделить на три уровня.

Первый уровень – внутриорганизационные отношения между членами политического объединения по поводу удовлетворения корпоративных интересов с помощью государственной власти.

Второй уровень – межинституциональные отношения между классами, нациями, другими социально-политическими объединениями и группами по поводу борьбы за власть, координации действий по участию в формировании органов государственной власти и управления.

Третий уровень – отношения между субъектами политической системы по поводу управления обществом как единым социально-политическим организмом (подробнее роль субъектов политической системы будет рассмотрена ниже).

При этом политические нормы могут вырабатываться на всех уровнях данных отношений. На первом они выражаются, прежде всего, в различного рода программных документах и декларациях; на втором – в межпартийных соглашениях; на третьем – в общенациональных государственно-властных решениях. Политические нормы обязательны лишь для субъектов определенного социально-политического объединения. Для третьей группы отношений таким социально-политическим объединением выступает государство, а политические нормы, следовательно, приобретают статус официальных нормативных правовых актов.

Таким образом, изменения в праве происходят не только под влиянием теоретических разработок и споров, не только под влиянием попыток реализовать некий набор интересов, но и под влиянием острейшей политической борьбы. В известном смысле эта борьба является одним из меха-

низмов естественного отбора в данной области. На протяжении истории формы и методы политической борьбы постоянно менялись и продолжают меняться. Поэтому, как справедливо отмечает Р. Матвеев, и сегодня продолжается «отбраковка» неудачных форм и типов правового регулирования¹.

Право и политика соприкасаются на третьем уровне сильнее всего. При этом «взаимосвязь политики и права выражается также в существовании особого вида политической деятельности, результатами которой становится развитие или модификация самих правовых явлений»². Именно на этом уровне происходит их взаимопроникновение друг в друга, возникает возможность осмысления механизма их взаимодействия. От того, насколько глубоко политика «проникает» в право и «делает» его политическим, а право в свою очередь «овладевает» политикой и «делает» ее правовой, насколько разумно соблюдается «мера» подобного взаимопроникновения, во многом зависит эффективность проведения правовой политики государства и, как следствие, все отчетливее будут выражаться ее специфические черты и сущность³. Но тем не менее соотношение и взаимодействие этих двух явлений остается весьма неоднозначным, как и всяких процессов, происходящих в социальной среде.

Вопросы взаимодействия права и политики привлекали внимание многих известных ученых, которые тяготели к одной из следующих полярных точек зрения.

С одной стороны, право во все времена определялось политикой, использовавшей его потенциал в качестве важного инструмента для достижения своих целей, средства властвования и управления.

Этой точки зрения придерживались Н.Макиавелли, Р.Йеринг и другие сторонники монополии государства на власть. В частности Рудольф Йе-

¹ Матвеев Р. Политические процессы в правовом поле // Власть. – 2003. – № 7. – С.37.

² Куманин Е.В. Указ. соч. С.126.

³ Исаков Н.В. Указ. соч. С.17.

ринг отмечал, что «право есть верно понятая политика власти»¹. С этим согласуется и известное суждение В.И. Ленина о том, что закон есть мера политическая.

Для подобной позиции есть ряд весьма веских аргументов. Во-первых, особенности взаимодействия права и политики определяются тем, что нормативность права во многом обусловлена существованием государства, которое выступает ядром политической системы общества. «Любые интересы и потребности индивидов, организаций, прежде чем стать правом, опосредуются государственной политикой, т.е. деятельностью законодательных, правотворческих органов государства»².

Во-вторых, важно подчеркнуть, что политика по своей природе имеет настойчивое стремление к нормативному оформлению политических отношений, чтобы последние, в необходимых случаях, становились правовыми – выражались бы в законах, договорах, конституции и других установлениях государства³. Для управления обществом, регулирования наиболее значимых отношений политика нуждается в правовой регламентации. Без права политика не только не может быть реализована, но и успешно выработана (хотя, в отличие от остальных, юридическая политика сама призвана определять развитие правовой системы государства). Лишь через право пришедшая к власти социальная группа может обеспечить свои интересы, придать своей воле всеобщее значение, сделать ее обязательной для исполнения всеми членами общества.

В то же время влияние политики на право не следует абсолютизировать и рассматривать в духе этактистских воззрений, признающих право исключительно политическим инструментом (средством) или атрибутом. Не только политика, но и право, становясь со временем относительно самостоятельным явлением общественной жизни, способно активно влиять на политику, устанавливая границы социально значимой деятельности госу-

¹ Йеринг Р. Цель в праве. Т.1. – СПб., 1881. – С.180.

² Кожевников С.Н. Указ. соч. С.38.

³ Исаков Н.В. Указ. соч. С.19.

дарства и вмешательства в частную жизнь, оберегать общество от узурпации государственной власти, являясь главным регулятором отношений между ее ветвями, налагать на государство определенные обязанности перед обществом и гарантировать их исполнение. Обладая собственными, внутренне присущими ему закономерностями формирования и функционирования, право легализует применение силы государством, разграничивая государственное принуждение от произвола. «... Право выполняет ряд функций по регулированию процесса принятия политических решений, формированию основной линии политики государства, устанавливая тем самым границы ее осуществления государственными органами и должностными лицами, придавая ей более четкую определенность, нормативность, общеобязательность, обеспеченность государственно-правовыми средствами», – справедливо подчеркивает Е.В.Куманин¹. Если и допустимо рассматривать право в качестве инструмента политики, то лишь с оговоркой, что и политика в той же мере является инструментом по отношению к праву.

Поэтому в настоящее время стал преобладать иной подход к пониманию соотношения права и политики. Его основную мысль в начале прошлого века выразил сторонник социологической юриспруденции Леон Дюги: «Право не есть политика силы, как учил Йеринг, оно не есть дело государства, оно предшествует ему и возвышается над ним, оно является границей государственной силы, и государство есть не что иное, как сила отданная на служение праву»².

Представители современной отечественной юридической науки и политологии с учетом изменений, произошедших в российском обществе, говорят о необходимости «облагораживания политики правом». Соответственно, акцент делается на том, что правовые нормы приобретают первенство, примат над политикой, утверждается, что «доминирование права над

¹ Куманин Е.В. Указ. соч. С.126.

² Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. – М., 1909. – С.5.

политикой – непреложный принцип демократии, современной культуры»¹. Следовательно, право в условиях цивилизованной демократической системы управления перестает быть своего рода инструментом государства для проведения своей политики. «В идеале политика не должна идти впереди права, то есть политическая целесообразность обязана обладать и качеством правовой необходимости. В обществе, где провозглашены принципы демократии и правовой государственности, целесообразным для государственной власти является лишь то, что соответствует целям, преследуемым правом»². Право, по мнению С.С.Алексеева, «как бы «меняется местами» с государством: утверждается верховенство права, и оно возвышается над государственной властью; это и есть то, что понимается под правовым государством»³. В другой своей весьма примечательной работе «Самое святое, что есть у бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху»⁴ С.С.Алексеев возводит право в ранг абсолютной, самодостаточной ценности, меры справедливости и критерия истины, перекликающейся с «категорическим императивом» И.Канта.

Рассмотрев подробно категорию «политика» и характер её взаимодействия с правом, можно сделать вывод: между политикой и правом никогда не было и, вероятно, в принципе не может быть полной гармонии. Но это не означает, что они обречены только на конфронтацию. Им вовсе не обязательно быть непримиримыми антиподами. Проблема заключается в том, чтобы всякий раз находить разумный и выверенный баланс сочетания права и политики, добиться взаимопонимания между ними ради достижения цели нормального функционирования общества, уважения и защиты прав

¹ См.: Кожевников С.Н. Указ. соч. С.38.

² Социология права: Учебное пособие / В.М. Сырых, В.Н. Зенков, В.В. Глазырин и др. С.129.

³ Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С.49.

⁴ Алексеев С.С. Самое святое, что есть у бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. – М., 1998.

человека, свободного развития личности¹. Прежде чем политика станет правовой, само право должно стать политическим, то есть оно должно обладать свойствами политики, отражать ее сущность, «понимать» ее цели, задачи и стратегическую направленность, а политика, обладая юридическими свойствами, входит в пространство, где существующие и возникающие отношения, интересы, связи, противоречия объективно нуждаются в опосредовании и в своем разрешении правовыми средствами². В силу этой зависимости и появляется необходимость в таком специфическом явлении, как юридическая политика.

§ 1.3. О соотношении юридической и правовой политики

Прежде чем перейти к рассмотрению особенностей и свойств юридической политики как явления политико-правовой жизни, следует остановиться на принципиальном для рассматриваемой проблематики вопросе о соотношении юридической и правовой политики. Необходимо учитывать то обстоятельство, что в настоящее время в российской теории государства и права заметно чаще употребляется понятие «правовая политика», чем «юридическая». Для правильного понимания дальнейшего изложения необходимо определиться с используемой терминологией и ее смысловой и функциональной нагруженностью. Задача осложняется ещё и тем, что подходы к пониманию сущности и содержания правовой политики весьма многообразны. Как справедливо отмечает А.П. Коробова в своей работе «О многозначности понятия “правовая политика”»: «...это можно объяснить в частности многозначностью самих понятий, из которых складывается эта категория, – «политика» и «право». Естественно, что словосочетание «пра-

¹ См. подробнее: Рахимов Р.А., Хабибулин А.Г. Политическая власть и право: проблемы семиотического анализа // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 52-59.

² Исаков Н.В. Указ. соч. С.17.

вовая политика» дает еще больше вариантов»¹. В этой статье А.П. Коробовой указаны семь основных и наиболее распространенных толкований понятия «правовая политика» отечественными учеными, как современными, так и дореволюционного и советского периодов².

Например, понятием «правовая политика» нередко обозначается политика в сфере (области) права (то есть для права, ради права). Правовая политика истолковывается как синоним словосочетаний «легитимная политика», «законная политика». Во многих случаях под правовой политикой подразумевается законность, легитимность не самой политики в целом, а средств и методов, используемых в ней как в определенном виде деятельности. Используются чисто утилитарные или инструменталистские подходы к пониманию термина.

Таким образом, большинство суждений о сущности правовой политики являются либо не всегда удачными, либо отражают весьма ограниченное, одностороннее понимание рассматриваемого явления.

Наиболее оптимальный подход, по мнению А.П. Коробовой, выразил Н.И. Матузов. Правовую политику он рассматривает «как комплекс идей, мер, задач, целей, программ, принципов, установок, реализуемых государством в сфере действия права и посредством права; т.е. правовая политика – это область отношений, связей и интересов, охватываемых понятием «правовое пространство» и объективно нуждающихся в регулятивном опосредовании (упорядочении) со стороны публичной власти»³.

В качестве тождественных «сфере действия права» и «правовому пространству» А.П. Коробова предлагает использовать понятия «правовая реальность» и «сфера правового регулирования».

Точка зрения относительно использования понятия «сфера действия права» и смежных с ним в качестве объекта правовой политики представ-

¹ Коробова А.П. О многозначности понятия «правовая политика». С. 156.

² Систематизацию взглядов о понимании сущности правовой политики см. также: Коробова А.П. О понятии и природе правовой политики. С.26-33.

³ Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики. С.6.

ляется весьма спорной, поскольку в этом случае подразумевается практически вся совокупность отношений различных субъектов внутри и вне государства. Ведь абсолютное их большинство прямо или косвенно урегулировано правом, то есть попадает под сферу его воздействия. А ведь эти отношения помимо правового имеют и внеправовое содержание. Следовательно, если объектом правовой политики рассматривать сферу действия права, то, по сути, правовая политика становится синонимом деятельности государства в любой своей сфере. При этом правовая политика выйдет за рамки разновидности государственной политики и вторгнется в сферу общественных и частных отношений, которые хоть и урегулированы правом, но существуют без прямого влияния государства. Необходимо также заметить, что при использовании термина «сфера действия права» как бы упускается из виду само право.

Думается применение вышеозначенных терминов для обозначения объекта правовой политики не совсем удачно, поскольку допускается слишком широкое их толкование. Да и сами эти понятия носят весьма неоднозначный и многоаспектный характер.

Анализ научных работ позволяет сделать вывод, что наиболее точным вместо часто используемых понятий «сфера права» (где приоритет отдается праву как изолированной от других сфер, самостоятельной категории, без акцентирования на регулируемую роль права) и «сфера действия права» (подразумевающая совокупность всех общественных отношений, урегулированных правом) и им подобных будет являться понятие «правовая сфера». Этот термин наиболее удачно создает баланс между правом как явлением самим по себе и потенциальной возможностью воздействия на регулируемые им отношения.

Помимо приведённых выше подходов к пониманию сущности правовой политики следует отметить и ряд других точек зрения. Например, основная особенность идей русских юристов конца XIX – начала XX веков о правовой политике, представленных работами С.А. Муромцева, Н.М. Кор-

кунова, Л.И. Петражитского, Г.Ф. Шершеневича, П.И. Новгородцева и др., заключалась в том, что правовая политика рассматривалась ими в подавляющем большинстве не как практическая деятельность государства, а скорее, как прикладная наука, теоретическая (философская) составляющая развития юриспруденции и юридической практики в России, надстройка над позитивистской юриспруденцией, направленной на преобразование правовой сферы в соответствии с идеальными представлениями, оказывающая влияние на формирование общественных отношений. И уже на основе этой науки должны быть разработаны конкретные предложения по решению стоящих перед Россией проблем правового характера.

Концепции правовой политики того периода имели ярко выраженное стремление к идеализации общественных процессов. Правовая политика рассматривалась многими не как средство, а как цель, не как сложндетерминированное явление, а как процесс, протекающий в идеальных условиях.

Это объясняется, с одной стороны, объективными условиями, в которых возникли эти концепции: самодержавие, слабость среднего класса и отсутствие гражданского общества не позволяли во второй половине XIX века говорить о правовой политике как о реальной практической деятельности в сфере реформирования политико-правовой надстройки России.

С другой стороны, влиянием так называемой «русской философии» с ее религиозно-духовным уклоном и поиском абсолютной правды, абсолютной справедливости, абсолютного добра, что способствовало отрыву от жизненных реалий, нивелированию роли права, что в свою очередь формировало правовой нигилизм¹.

В советский период идеи о правовой политике как объективном, самостоятельном явлении не имели особого развития. Ведь все определялось руководящей и направляющей ролью партии. Содержание термина имело больше идеологический характер, нежели собственно юридический.

¹ См., например: Валицкий А. Указ. соч. С.25 и далее.

Современные авторы во многом весьма абстрактно подходят к пониманию сущности правовой политики. Например, С.С. Алексеев определяет сущность *правовой политики* как сведенную воедино сумму политико-социологических знаний, данных современной теории права и обобщенных положений о реальной, практической деятельности в области права¹.

Э.Г. Липатов сущность *правовой политики* видит как научно обоснованный, системный, обусловленный материальными возможностями выбор правовой идентичности данного общественного образования².

В монографиях и научных статьях весьма редко можно встретить определение правовой политики. Помимо ранее упомянутого определения Н.И. Матузова приведем еще несколько.

И.С. Морозовой дается следующее достаточно широкое, но в целом верное определение: *правовая политика* – это деятельность государства по созданию правовых условий для возникновения и функционирования выгодных для государства процессов, изменений, происходящих в обществе³.

В.А. Рудковский считает, что *правовая политика* – это осуществляемая в сфере правового регулирования и опирающаяся на юридические средства стратегия и тактика государственного управления процессами реализации публично-правовых интересов общества⁴.

Сходной позиции придерживается и А.Н. Соколов, отмечающий, что *правовая политика* – это основы, принципы, направления, задачи, стратегия и тактика правового регулирования общественных отношений⁵.

¹ Алексеев С.С. Основы правовой политики в России: Курс лекций // Российская школа частного права. – М., 1995. – С.24.

² Липатов Э.Г. Нормативно-правовая организация общества и правовая политика: проблемы соотношения // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 3. – С.120.

³ Морозова И.С. Место и роль льгот в правовой политике государства // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.150.

⁴ Рудковский В.А. Правовая идеология и правовая политика // Вестник Волгоградского государственного университета: Научно-теоретический журнал. – Серия 5. Социология. Право. Политика. – Вып.3. – 2000. – С.56.

⁵ Теория государства и права: Опорный конспект с комментарием / Сост. А.Н. Соколов. – СПб., 2000. – С.52.

П.М. Приходько под *правовой политикой* понимает систему мероприятий, осуществляемых государственными органами от имени государства в связи с правом¹.

А.В. Краснов определяет *правовую политику* как деятельность государства, направленную на создание эффективного механизма правового регулирования, цивилизованного использования 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 личности².

Несколько обобщив, можно упомянуть и определение, данное В.И. Абрамовым: *правовая политика* – это научно обоснованная, нормативно закреплённая и последовательно осуществляемая деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования той или иной сферы общественных отношений³.

Наиболее часто встречается следующее определение представителей саратовской школы права: *правовая политика* – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких основополагающих целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности⁴.

¹ Приходько И. М. Роль юридических ограничений в осуществлении правовой политики в России // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.156 – 157.

² Краснов А.В. Законный интерес как средство реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2. – С.104.

³ Абрамов В.И. Правовая политика современного российского государства в области защиты прав детей // Государство и право. – 2004. – № 8. – С.80.

⁴ См., например: Малько А.В., Шундилов К.В. Указ. соч. С.15.

Однако все эти подходы имеют один существенный недостаток – в концепции правовой политики мало учитывается то обстоятельство, что речь всё же идёт не просто о деятельности государства в правовой сфере, а о комплексной политической деятельности, что накладывает свой отпечаток на рассматриваемое явление. В частности, составляющими такой деятельности в любой области, помимо основной специфической деятельности, связанной со сферой воздействия, всегда выступают соответствующая организация государственно-управленческой системы и определённая культурная и идеологическая атмосфера в обществе, как существующая, так и формируемая в связи с проводимыми преобразованиями.

Представляется, что правовая политика как термин и как категория теории государства и права по вкладываемому смыслу несколько уже чем это необходимо для обозначения политической деятельности государства и общества в сфере, связанной с правовым регулированием и юридическим регламентированием. Использование категории «правовая политика» позволяет обозначить цели государства в юридической сфере, сформулировать доктрину ее развития и обозначить внешнее воздействие на политические процессы правовыми средствами и в конечном итоге сформировать правовую систему государства. Между тем механизмы трансформации политической воли государства в определенную юридическую политику не укладываются по объему в разработанные теоретические конструкции правовой политики, поскольку она фактически заканчивается принятием нормативно-правовых актов. Вопросы правореализации, поддержания законности и правопорядка, оказания государственных услуг, создания единого правового пространства, формирования правовой и политической культуры и другие остаются не интегрированными в парадигму правовой политики. Возникает необходимость формулирования более широкого понятия для обозначения указанной деятельности, которым и стала «юридическая политика».

Учитывая вышесказанное, основное различие между правовой и юридической политикой обусловлено различием объектов их воздействия, которыми являются соответственно правовая и юридическая сферы жизнедеятельности общества. И эти сферы далеко не тождественны, как может показаться на первый взгляд.

Правовая сфера – это сфера, связанная с созданием и существованием норм позитивного (положительного) права, выражающаяся в нормативных правовых актах, иных источниках права и предусмотренных ими же механизмах своей дальнейшей возможной реализации. При этом подразумевается лишь гипотетическая возможность их воздействия на социальную действительность. Теоретически к правовой сфере можно отнести и естественное право, которое тем не менее в объект правовой политики не входит, но является своего рода ее основой, совокупностью принципов, на которые она должна опираться.

Как можно заметить, правовая сфера связана с правовыми нормами, которые существуют как бы автономно от использования этих норм. Но норма права сама по себе беспомощна и бесполезна, ее существование бессмысленно, а юридическая сила нормативного предписания будет фикцией, если нет реальной реализации нормы и обеспеченности возможностью государственного принуждения. «Правовая норма вне механизма ее действия может восприниматься как мертворожденный продукт и не будет представлять практического интереса. Только совокупный анализ состояния позитивного права, юридической практики и правосознания позволяет правильно судить об эффективности правового воздействия на общественные отношения... Эффективность правовой системы с чисто юридической и специально-правовой стороны характеризуется безотказной и слаженной работой всех ее компонентов, взаимодополняемостью всей цепи юридических средств», - справедливо отмечает В.В. Сорокин¹. Мало просто при-

¹ Сорокин В.В. Об эффективности правовой системы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 3. – С.28-29.

нять нужный и качественный по содержанию нормативный правовой акт. Необходима всесторонняя и полная реализация заложенного в него назначения, смысла и потенциала через различные государственно-правовые механизмы, которые задействованы либо непосредственно, либо как потенциально возможные. Воздействие права на общественные отношения осуществляется лишь через выраженную вовне деятельность по реализации его норм управомоченными субъектами, то есть через конкретные юридически значимые действия, ведущие к наступлению определенных юридических последствий. Иными словами, право только тогда выполняет свою основную регулятивную функцию, когда оно получает или хотя бы потенциально может получить реализацию в объективной действительности, обеспечиваемую через различные государственно-правовые механизмы. Сфера правовой регламентации обязана иметь тесную взаимосвязь с процессами реального исполнения и применения права. Эту сферу в целом и следует именовать юридической.

Таким образом, юридическая сфера – это сфера более широкая по объему, чем правовая, поскольку дополнительно включает в себя юридическую деятельность¹ и выражается не только в виде совокупности нормативных предписаний, но и в осуществлении конкретных действий по их реализации, то есть охватывает всю цепочку механизма правового регулирования. Прежде всего, юридическая сфера дополняется различного рода формализованной, документально оформленной или конклюдентной деятельностью, связанной с взаимоотношением официальных государственных органов между собой, с гражданами и обществом в целом.

В качестве объекта воздействия правовой политики следует рассматривать все те отношения, складывающиеся в правовом поле, где возникли

¹ Подробнее о понятии и структуре юридической деятельности см., например: Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов, 1989; Чуфаровский Ю.В. Юридическая деятельность: понятие и структура, ее ценность и значимость // Юрист. – 1999. – № 4. – С.13-18; Антонов А.С. Указ. соч. С.42-46; Шагиева Р.В. Правовая деятельность и ее разновидности в современном российском обществе // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С.88-98.

или предположительно могут возникнуть проблемы, не разрешаемые автоматически или разрешаемые в отдаленном будущем, в то время как их снятие обусловлено необходимостью правового урегулирования в целях стабильного функционирования государства и общества. Более того, «объектом правовой политики выступают не просто общественные отношения, а нормативные структуры общества, упорядочивающие данные отношения в качестве предмета правового регулирования, предмета правового воздействия, т.е. НПО (нормативно-правовой организации. - Я.Б.)»¹.

Объектом воздействия юридической политики выступает вся юридическая составляющая деятельности государства и общества, включающая не только создание собственно нормативных регуляторов, но и юридические механизмы их реализации, в том числе с использованием государственной правоприменительной системы, а так же формирование духовно-ценностных установок общества. Необходимо в рамках юридической политики постоянно обеспечивать эффективную правореализационную деятельность, которая в отличие от правотворческой деятельности в конкретной сфере носит не только стратегический, но и перманентный характер. Это обстоятельство и обуславливает специфику содержания юридической политики.

В концепциях правовой политики внимание реализационным моментам либо не уделяется вовсе, либо речь идет только о правоприменении, что заметно сужает объём рассматриваемого явления. Во-первых, правоприменительная деятельность во многом лишь способствует реализации права и осуществляется в основном только государством. Следовательно, отсекается такой большой пласт правовых отношений, как частноправовые и, соответственно, носители этих отношений – граждане и их организации. Если смотреть шире, применительно к субъектам политики, от политической деятельности в юридической сфере отсекается гражданское общество. Во-вторых, реализация правовой политики не тождественна реализации

¹ Липатов Э.Г. Указ. соч. С.120.

правовых предписаний, выработанных этой политикой. Сама политика как разновидность государственной деятельности также нуждается в реализации. И если относительно правовой политики ее реализация предстает как нечто внешнее по отношению к ней, то реализация юридической политики выступает как часть самой этой политики. Причем реализуется она не только через существующие государственные механизмы и институты, но и, используя свой регулятивный потенциал, воздействует на них, учитывая сформировавшуюся в социуме правовую и политическую культуру.

Говоря о духовно-ценностных установках общества, следует отметить такую категорию, как социальные ценности, которые оказывают определяющее воздействие на политико-правовую жизнь социума, подчиняя ее своим императивам. Политика, включая юридическую, «служит средством реализации ценностей, среди которых, прежде всего, следует выделить благосостояние, безопасность, порядок, справедливость, равенство, легитимность, законность, свободу, власть...

...Динамика и направленность развития политических ценностей отражает важнейшие тенденции развития политической и юридической практики, в том числе формирование правовой политики. В то же время познание и осмысление ценностей системы позволяют более четко представить и субъективную сторону политики, которая наукой еще не разработана. Такой подход поможет глубже понять и осмыслить мотивы и цели формирования правовой политики, роли в ней субъектов, участвующих в ее определении, фиксации и применении»¹.

Основная цель правовой политики представляет из себя построение целостной конструкции правовой системы государства, некой идеальной модели правового регулирования социальных отношений на данном этапе развития общества, повышение его эффективности правовыми средствами. Задачей правовой политики является создание, развитие и совершенствование правовой системы государства: разработка и принятие качествен-

¹ Исаков Н.В. Указ. соч. С.20-22.

ных, объективно необходимых, сбалансированных и адекватных текущим общественным отношениям норм права, приведение действующих юридических норм в соответствие с текущими общественными потребностями и состоянием, восполнение пробелов права и устранение противоречий на всех уровнях в целях создания эффективной системы правового регулирования в виде целостной, монолитной законодательной системы (базы) или совокупности взаимодействующих систем. Иными словами, правовая политика, в отличие от юридической, есть политика, направленная на формирование и развитие нормативных основ правового регулирования вне прямого взаимодействия с регулируемым этими нормами фактическими отношениями, которые тем не менее подразумеваются и учитываются. Реализация правовой политики связана не с реализацией правовых предписаний, а с трансформацией политической воли в нормативную плоскость в целях дальнейшего регламентирования общественных отношений с помощью правового инструментария. С принятием нормативного правового акта правовая политика по конкретному направлению заканчивается, по крайней мере, до момента, пока не возникнет необходимость в более эффективном правовом регулировании этой отрасли.

Целью юридической политики является не только принятие необходимых норм права, но и поддержание режима законности и правопорядка, проведение с максимальной эффективностью в жизнь права, созданного в ходе осуществления правовой политики, практическое формирование единого правового пространства. Юридическая политика в целом призвана уже не просто обозначить желаемое в правовой сфере, но и создать все необходимые и благоприятные условия для полноценной реализации политических установок, выдвинутых правовой политикой, оптимизировать для этого организационно-управленческие, правоприменительные и правотворческие процессы и процедуры. Таким образом, юридическая политика не только механически реализует правовую политику в текущей социально-политической ситуации, но и динамично трансформирует механизмы

самого государства, а отчасти и общества, в целях повышения эффективности такой реализации. В этом аспекте можно сказать, что юридическая политика обеспечивает юридические механизмы, создавая и оптимизируя организационно-административные. На основании изложенного выстраивается следующая логическая схема: через правотворчество происходит переход политических установок в правовую плоскость, правореализация трансформирует правовую сферу непосредственно в юридическую.

Основным функциональным понятием в правовой сфере является понятие «право» как система нормативного регулирования общественных отношений. Государство же задействовано лишь как источник оформления этого права и потенциальный гарант его исполнения. В этом контексте прослеживается односторонняя зависимость между правом и государством, правовая сфера имеет характер закрытой системы норм. Практическая их реализация остается как бы «за кадром».

Юридическая сфера – это, прежде всего, сфера непосредственного действия и реализации юридических предписаний. Функциональным понятием в юридической сфере, наравне с понятием «право», является и понятие «государство» как политическая организация, осуществляющая управление и регулирование общественных отношений на основе права, выступающее субъектом правотворчества и правоприменения. Государство является необходимым фактором создания любых правовых установлений и главной силой их осуществления, имеет конструктивное значение для самого бытия юридических отношений как особого институционального образования. Действуют более сложные, прямые и обратные связи между правовой надстройкой и государством. Государство выступает и как управляющая через право, и как управляемая правом система. Право определяет пределы власти, ограничивает и легализует ее. Одновременно власть принимает непосредственное участие в формировании и применении самого права (в идеале в интересах общества).

Государственно-управленческая сфера всегда задействована в юридических отношениях прямо или косвенно. Государственное влияние присутствует в любом правоотношении и как бы проникает в самую его суть, имманентно ему. В сфере публичного права вся деятельность возможна только при непосредственном участии компетентных государственных органов и должностных лиц.

Несколько специфична юридическая политика в сферах частного и частно-публичного права. Это выражается в том, что деятельность в этих сферах после принятия нормативного правового акта более не нуждается в дальнейшем прямом участии государства и основными субъектами реализации выступают физические и юридические лица. Юридическая политика в этом случае воплощается через предусмотренные нормативными правовыми актами юридические механизмы реализации.

Однако влияние государства остается и здесь и осуществляется через создание условий и постановку рамок для реализации субъективных прав, а так же в возможности вмешательства в правоотношение по инициативе самих граждан и организаций или же по инициативе должностных лиц или государственных органов: правоохранительных, судебных, контрольно-надзорных и иных. То есть государство продолжает опосредованно воздействовать и на эту сферу частноправовых отношений, косвенно участвует в ее функционировании. В данной ситуации задачи юридической политики сводятся, прежде всего, к созданию необходимых условий для реализации субъективных прав: выработке необходимых правовых средств и юридических механизмов и формированию системы государственных гарантий их реализации. Здесь же можно отметить и широкое использование государством поощрительных средств регулирования частных отношений, призванных стимулировать положительную социальную инициативу физических и юридических лиц без непосредственного участия государства.

Понимание юридической сферы как сферы правового регулирования в совокупности с процессами реализации нормативных предписаний позво-

ляет выделить две фундаментальные составляющие, формирующие в совокупности содержание юридической политики – политико-правовая деятельность, направленная на формирование качественного аспекта системы права (что, собственно, и следует называть правовой политикой), и политико-правовая деятельность, направленная на обеспечение полноценной реализации нормативных предписаний в объективной действительности, повышение эффективности функционирования нормативных регуляторов и всей правовой системы в целом. Без взаимодействия этих двух составляющих и государство, и право как регулятивные системы утратят своё предназначение. Указанное двуединство определяет сущность и содержание юридической политики.

Необходимо отметить, что юридическая политика никоим образом не противопоставляется правовой. Юридическая политика – это более широкое понятие, чем правовая и полностью включает последнюю как одну из ключевых составляющих. Поэтому все, что касается правовой политики, в равной мере можно и отнести к юридической, но не всегда наоборот. *Правовая политика* рассматривается в общепринятом в настоящее время понимании и выступает в качестве разновидности государственной деятельности, направленной на формирование правовой основы той или иной сферы социальных отношений с целью обеспечения комплексного и единообразного развития всей политико-правовой надстройки государства, связности и соотносимости элементов этой надстройки. Она является концептуальным элементом юридической политики, некой идеальной конструкцией по отношению к ней. В рамках юридической политики «правовая политика ... призвана управлять процессами правового развития конкретной страны, повышать степень упорядоченности и организации юридического бытия»¹. Именно правовая политика определяет характер и направленность юридической политики, вырабатывает правовые средства и юридические механизмы их воплощения, использование которых должно

¹ Малько А.В., Шундикова К.В. Указ. соч. С.15.

обеспечивать успешность проведения юридической политики и достижение необходимых положительных результатов.

Одновременно созданные в результате осуществления правовой политики нормативные регуляторы неизбежно требуют своей дальнейшей реализации в объективной действительности. Только применение на практике выработанных правовой политикой нормативных предписаний позволит, во-первых, двигаться к достижению обозначенных целей, во-вторых, удостовериться в правильности выбранного решения поставленной проблемы. Все это с необходимостью обуславливает трансформацию правовой политики в юридическую. *Юридическая политика* в свою очередь предполагает органичное сочетание государственно-управленческих механизмов и нормативных правовых регуляторов в целях обеспечения наиболее оптимального их воздействия на развитие отношений в различных сферах жизни общества и деятельности государства, находящихся в правовой сфере. При этом используется и преобразовывается как имеющийся политико-правовой инструментарий, так и учитывается необходимость создания нового. Уместно привести следующее определение, предложенное С.В. Коданом: «Юридическая политика представляет особую форму выражения государственной политики, это деятельность государства по выработке, созданию и развитию комплекса юридических институтов, посредством которых используется специфический юридический инструментарий по созданию, применению, охране и обеспечению реализации права, а также изучению и научному исследованию юридических явлений, посредством которых государство влияет на процессы, происходящие в обществе»¹. К этому можно добавить «принципы и основные направления, которые ... государство проводит в жизнь при создании и применении норм, институтов и отраслей ... права, в деятельности юридических учреждений, в фор-

¹ Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в первой половине XIX века: детерминанты, направления, институты // Правоведение. – 2003. – № 2. – С.171.

мировании и развитии правосознания трудящихся», - указывает академик В.Н. Кудрявцев¹.

В заключение параграфа следует остановиться на рассмотрении двух наиболее часто возникающих вопросов: 1. Почему для обозначения рассматриваемого явления выбран термин «юридическая», который в понимании многих является, по сути, тождественным термину «правовая»? и 2. Почему нельзя говорить о расширении понятия «правовая политика» или оперировать отдельными понятиями: «правовая политика», «правоприменительная политика», «политика в сфере реализации права»?

Соглашусь, что все-таки «правовое» и «юридическое» – термины воспринимаемые большинством специалистов и не специалистов как синонимические. Однако стоит заметить, что никаких серьёзных теоретических изысканий на тему о синонимичности или, напротив, различии категориальных понятий «правовое» и «юридическое» в научной литературе автору не встречалось. При этом представляется, что этимологически «правовое» – это нечто, что связано с правом, обозначено нормативными предписаниями, призванными потенциально регулировать общественные отношения. «Юридическое» же подразумевает или предполагает наличие деятельностного компонента, реализационных моментов. Юридическое – это нечто основанное на праве, одновременно предполагающее его реальное воплощение. Можно сказать: «правовое» – статично, «юридическое» – динамично. Мы говорим «юридическая деятельность», «юридическая практика», «юридическая ответственность». В отношении же статичных явлений, не связанных непосредственно с реализацией права, мы употребляем термины «правотворчество», «правовая культура», «правовое воспитание», «правовая идеология», «правопорядок».

Данный тезис отчасти подтверждается и тем, что в советский период под правовой политикой понимался качественный аспект правового регу-

¹ Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С.163.

лирования определённых отраслей, прежде всего, уголовной¹. Для обозначения комплексной политико-правовой деятельности государства оперировали термином «юридическая политика»².

Допускаю, что приведённое мнение весьма спорное. Многие с ним могут не согласиться. Тем не менее более корректный термин для обозначения рассматриваемого явления подобрать весьма сложно.

Что касается второго вопроса о расширении понятия «правовая политика», то, несмотря на его относительную молодость, оно уже устоялось в российской теории государства и права, поэтому не следует интерпретировать его как-то иначе. Тем более, как уже говорилось ранее, в данной работе понятие «правовая политика» используется в общепринятом понимании и обозначает не тождественный юридической политике вполне определённый вид политической деятельности государства.

Безусловно, можно оперировать и более дробными понятиями, что и делается отдельными учеными, такими как В.А. Рудковский, С.В. Поленина, А.П. Мазуренко³ и не только ими. Проблема заключается в том, что необходим универсальный синтезированный термин, обозначающий политическую деятельность государства в юридической сфере, подчеркивающий ее интегрированность с другими областями политической деятельности, объединяющий отдельные разрозненные политико-правовые явления в единое целое.

¹ См., например: Беляев Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. – Л., 1986; Дагель П.С. Проблемы советской уголовной политики: Учебное пособие. – Владивосток, 1982; Панченко П.Н. Советская уголовная политика: Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью, её становление и предмет. – Томск, 1988; Коробев А.И. Советская уголовная политика: понятие, содержание, структура // Проблемы советской уголовной политики: Межвузовский тематический сборник. – Владивосток, 1985. – С.33-41 и др.

² См., например: Кудрявцев В.Н. Указ. соч.; Куманин Е.В. Указ.соч.; Он же. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики. – М, 1990.

³ Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: Курс лекций / Под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2003; Рудковский В.А. Правоприменительная политика. Сущность и содержание: Учебное пособие. – Волгоград, 1999; Мазуренко А.П. Региональная правотворческая политика: общетеоретический аспект // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С.23-30.

§ 1.4. Понятие и основные черты юридической политики

Разграничив два ключевых понятия в сфере политической деятельности, связанной с воздействием нормативных регуляторов на общественные отношения, становится возможным сформировать более четкое представление о таком неоднозначном феномене социальной действительности, которое мы назвали «юридическая политика».

Ранее приведённые измышления дают возможность выделить ряд специфических признаков (особенностей) юридической политики, ограничивающих её от других видов и форм политической деятельности государства и позволяющих рассматривать как самостоятельное социально-политическое явление.

1. Юридическая политика в силу своего места в системе политических отношений *охватывает юридическую сферу деятельности государства и жизни общества*. С одной стороны юридическая политика непосредственно ограничивается и исчерпывается указанной сферой. В то же время она стремится охватить её полностью и в определенной системе с целью устранения пробелов в регулировании общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании. «Эффективность социального действия правовой системы обеспечивается целостным взаимодействием правовых подсистем, каждая из которых играет собственную роль в достижении конечного социального результата... До тех пор, пока правовой действительности присуще качество системности и правовая система реально функционирует, правовому воздействию свойственна эффективность. Системность правовой реальности, таким образом, выступает фактором, обеспечивающим эффективность права», - обращает внимание В.В. Сорокин, исследуя проблемы эффективности правовой системы¹. Более того, юридическая политика – это не столько деятельность непосредственно в области

¹ Сорокин В.В. Указ. соч. С.29.

права, сколько деятельность, связанная с регулированием общественных отношений через посредство политико-правового инструментария и организационно-управленческих институтов государства, выступающих составной частью механизмов её реализации. Используя этот обширный арсенал, юридическая политика имеет всеобъемлющий, всепроникающий характер воздействия на социальную действительность, выходя далеко за рамки собственно юридических отношений.

2. Методы и средства осуществления имеют как правовой, так и политический характер. Методами проведения юридической политики, как и любой другой, являются убеждение и принуждение в различных их формах и проявлениях. Сочетая в себе черты и политики, и права, юридическая политика имеет возможность эффективно использовать политический инструментарий в целях убеждения и правовой – при необходимости принуждения. Оба метода охватывают широкий арсенал средств воздействия на сознание и поведение людей – правовое воспитание и юридическое просвещение, внедрение правовой культуры, повышение правосознания, превенция правонарушений, ответственность (позитивная и негативная), санкции (поощрительные и отрицательные) и т.д.

Аналогично и со средствами реализации юридической политики. В качестве правовых средств можно рассматривать нормы и принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права и юридические обязанности, запреты, льготы, меры поощрения и наказания, акты реализации прав и обязанностей, правовые режимы и др. Одновременно для реализации юридической политики могут быть использованы и политические средства – политические заявления и декларации, митинги, шествия, демонстрации, забастовки, акты неповиновения, пикеты и т.д.

3. Имеет двойственный характер взаимодействия с правовыми средствами, юридическими и административно-управленческими механизмами. Особенность юридической политики заключается в том, что, с одной

стороны, она создает, преобразовывает и развивает эти средства и механизмы и в то же время опирается на них для своего внешнего воздействия на иные виды политической деятельности государства. Это обстоятельство объясняется тем фактом, что рассматриваемый вид политики выступает в качестве объективного явления государственной жизни общества и одновременно одним из основных инструментов реализации политической воли государства. В утилитарно-инструментальном аспекте юридическую политику можно рассматривать как комплекс мер, направленный на развитие государственно-правовых средств социального развития.

4. Имеет сложный, взаимообусловленный характер отношений с остальными видами политической деятельности государства. Юридическая политика является средоточием различных сфер человеческой деятельности и отношений. Синтезируя их в нормах и институтах, она оказывает на них стабилизирующее и организующее влияние. Как и право, юридическая политика не существует и не может реально существовать в чистом виде, ради самой себя, поскольку служит способом аккумуляции и проводником самых разнообразных идей, взглядов, потребностей, интересов государства и общества – экономических, социальных, культурных и т.д. Данный тип политики обязан тесно взаимодействовать со всеми иными видами социально-политических явлений. Отсюда можно сделать вывод, что опосредованность юридической политики другими областями государственной деятельности является ее неотъемлемой чертой. В этом ее суть и смысл существования.

В то же время юридическая политика – это особая политика, являющаяся стержнем не только правовой, но и политической системы всякого государства, характеризующаяся целостностью и системностью воздействия на всю политико-правовую надстройку государства. Поскольку право – основное средство регулирования различных отношений в государстве, сама юридическая политика отличается *коммуникативными и нормативно-организационными свойствами*, являясь в этом смысле первичной по

отношению к любой другой деятельности государства, пронизывает все остальные политические и неполитические сферы социальной реальности, легализует и организует их. В этом аспекте юридическая политика выступает как единая в масштабах страны стратегическая системная деятельность государства, направленная на совершенствование и комплексное развитие эффективного функционирования юридической сферы, поддержание режимов законности и правопорядка.

Таким образом, специфической особенностью юридической политики, ставящий ее особняком от всех остальных, является базисный, опосредующий характер по отношению ко всем видам деятельности государства. Без юридической политики не могут быть успешно реализованы другие виды и разновидности политики, поскольку любая политика государства претворяется в жизнь с обязательным использованием юридических средств и механизмов на основе нормативного правового акта. Здесь вполне справедлив тезис о том, что «во всех разновидностях политики присутствует правовая часть»¹, а следовательно, любая политика, реформа, вообще любая государственная деятельность в этой «части» относится к сфере воздействия юридической политики. Под данным углом зрения юридическая политика и политика экономическая, социальная, демографическая, научно-техническая, культурная и др. соотносятся соответственно как часть и целое. Но и в этом случае она имеет свои специфические особенности и свое содержание, поскольку оформление правом других видов политики не лишает юридическую возможности выступать в качестве самостоятельного политико-правового феномена.

Особо следует отметить тесное взаимодействие юридической политики с правовой, судебной и административной реформами. По сути, преобразовательная деятельность в ходе осуществления юридической политики и есть реформа. С принятием нормативного правового акта по тому или иному направлению правовая политика как концепция, оформленная зако-

¹ Коробова А.П. О многозначности понятия «правовая политика». С.163.

ном, путем конкретной деятельности, направленной на преобразование и функционирование конкретной сферы деятельности государства, осуществляется уже в виде реформы. В более узком понимании (только как доктрину) отдельные направления юридической политики можно рассматривать в качестве концептуальной составляющей той или иной реформы. Основываясь на структуре рассматриваемого явления, реформа также состоит из двух компонентов – юридического и фактического, которые составляют единое целое.

Можно с уверенностью констатировать – перед нами объективное и самостоятельное явление. Тесная связь целенаправленной преобразующей управленческой деятельности с правовой формой, с юридической сферой является критерием, позволяющим разграничить юридическую политику с другими разновидностями и направлениями государственной политики: экономической, социальной, культурной, национальной. Все эти разновидности и отличаются друг от друга самостоятельными объектами, наличием собственной сферы воздействия, методами регулирования и законами существования. По отношению к данным составляющим можно говорить о наличии таковых и у юридической политики. «Сферу юридической политики образует совокупность специальных политических воздействий, преследующих цели формирования и реализации права в ходе решения задач социально-экономического и культурного развития», – отмечает Е.В. Куманин¹.

Обобщая всё вышесказанное, можно сформулировать следующее определение: **юридическая политика государства** – это научно обоснованная системная деятельность государства, направленная на последовательное формирование, преобразование и развитие правовых средств и соответствующих им юридических и административно-управленческих

¹ Куманин Е.В. Юридическая политика и развитие права в условиях зрелого социализма. С.126.

механизмов в целях полного, комплексного и взаимосвязанного регулирования общественных отношений в юридической сфере.

§ 1.5. Функции юридической политики

Так как юридическая политика является одной из форм государственной деятельности, то, следовательно, имеет и свои функции (функциональное значение), под которыми следует понимать относительно обособленные направления воздействия какого-либо явления на объективную и субъективную реальность, в которых проявляется и конкретизируется его природа, преобразующая роль и социальное назначение. Функции всегда связаны с выполняемыми задачами и целями.

Можно выделить четыре основные функции юридической политики:

1. *Обеспечивающая*: юридическая политика призвана обеспечивать грамотную, эффективную и легитимную юридическую деятельность государства в целом и его институтов в частности, сформировать единые подходы (принципы) к осуществлению государством и его органами своих функций в юридической сфере. «Опыт развития многих стран показывает, что государство и общество не могут успешно развиваться без четкой стратегической концепции. Отсутствие понятных целей в политике, кризис ее идеологической составляющей – опасная и деструктивная тенденция, фактор, тормозящий прогрессивное развитие общества»¹. Каркас такой стратегии составляет юридическая политика. Только правовыми средствами возможно скрепить разрозненные направления государственной деятельности в функционирующую в едином направлении систему.

Но нужно помнить, что правовая составляющая хоть и важная, но всего лишь часть общественно-политической системы государства и, в свою очередь, должна соответствовать ее общей динамике и направленности. Право не может функционировать автономно, в отрыве от реальных по-

¹ Малько А.В., Шундикова К.В. Указ. соч. С.18.

требностей, возможностей и тенденций развития государства и общества. «Правовая политика, как важнейший элемент общей политики государства, должна быть четко сориентирована; ей надлежит последовательно отражать систему приоритетных направлений социально-политического курса, органично вписываться в общую программу развития. В противном случае социальная ценность действия юридического механизма будет невысока»¹. Таким образом, значение данного типа политики заключается в обеспечении не только эффективной юридической деятельности государства, но и в обеспечении эффективности самого права как регулятора общественных отношений, целесообразности его применения. Право не способно самостоятельно создать новые общественные отношения либо повлиять на их развитие, если к этому нет иных, внеправовых предпосылок. Оно должно лишь своевременно легализовывать и стимулировать их. «Для понимания некоторых особенностей эволюции права полезно иметь в виду, что правовая норма возникает и эффективно действует тогда, когда она следует за практикой, закрепляет более или менее установившуюся практику, особенно если она завоевана в результате какой-либо активности значительных групп или слоев населения. Наоборот, в большинстве случаев норма, дарованная «свыше», какой бы благородной не была идея и желание осчастливить людей, не соблюдается ни ее авторами, ни «адресатами»². Право должно быть адекватным не только общественно-политическим процессам, но и быть сбалансированным внутри себя. Юридическая политика призвана обеспечить взаимодействие между отдельными направлениями правового воздействия и является фактором повышения его эффективности в целом.

2. *Регулятивная*: юридическая политика не только обеспечивает, но и направляет правовую деятельность государства в соответствии с выбранным страной курсом социально-экономического развития. Как и политика

¹ Там же.

² Матвеев Р. Указ. соч. С.37.

вообще, юридическая политика устанавливает компромисс в антагонистических интересах различных социальных слоев общества, создает баланс интересов личности, общества и государства. Управление в сфере взаимоотношений больших социальных групп, обеспечение стабильности социальных отношений в целом необходимо сочетать с соблюдением гарантий и сохранением частного интереса. «Правовая политика вне интересов личности или в ущерб интересам государства не имеет права на существование»¹. Именно для рассматриваемого типа политики наиболее остро стоит вопрос о поддержании и регулировании этого баланса. «Политика в этой связи становится субъективным образом объективного мира, инструментом перевода объективных общественных потребностей в практику деятельности больших социальных групп и государства»². Данный вид политики обязан чутко реагировать на все происходящие в обществе и государстве изменения и по возможности предугадывать их, чтобы правовыми средствами предупредить возможное негативное влияние.

«Однако субъективные возможности политики весьма ограничены. Она не застрахована от ошибок и противоречий. Политика может не только стимулировать развитие той или иной общественной системы, но и консервировать на некоторое время ее состояние или даже определить движение вспять.

Реальной, рассчитанной на перспективу политика может быть лишь в том случае, если она отражает баланс интересов всего населения и объективные закономерности данной политико-правовой системы»³.

Задача юридической политики и состоит в синхронизировании регулирующего воздействия права с соответствующими изменениями в других областях государственной и общественной деятельности⁴.

¹ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятия и признаки. С.77.

² Теория государства и права: Курс лекций. С.166.

³ Там же.

⁴ См., например: Сорокин В.В. Право и время: Правовая система и переходное время // Правоведение. – 2002. – № 1. – С.180-195.

Юридическая политика не должна допускать ни значительного отставания, ни значительного опережения действительности. Запаздывание права и нежелание его модернизации в соответствии с назревшей необходимостью ведет к появлению неурегулированных отношений, застойным явлениям и, как результат, к отставанию социально-экономических процессов от мирового развития. Право, «опережающее время», не сможет стать реальным регулятором, поскольку общественные отношения фактически не сложились и, следовательно, потеряет свое функциональное назначение. В любом случае место правовых пробелов начнет занимать теневое регулирование.

Регулятивная функция проявляется в координационном значении юридической политики, то есть в обеспечении согласованности правовых элементов всех направлений государственной деятельности в целях связанного правового регулирования общественно-политической жизни.

3. *Прогностическая*: юридическая политика, как и любая другая, имеет свойство определять тенденции общественного развития, заглядывать в будущее. Она создается на перспективу, направлена на преобразования и изменения, а следовательно, при разработке правовой политики необходимо прогнозировать и оценивать последствия ее осуществления и влияние на иные процессы, происходящие в государстве, вести их мониторинг. При этом «в структуре права и действующих правовых норм в каждой стране и в каждой отрасли права мы можем обнаружить некоторые элементы прошлого, иногда весьма далекого, элементы настоящего и элементы или, во всяком случае, зародыши элементов будущего»¹.

«Совершенно очевидно, что формы, скорости и результаты в этой области определяются не механически и не стихийно. Коллективная активность граждан и политических деятелей, основанная на достоверном знании объективных процессов, на относительном вероятностном прогнозе возможных последствий принимаемых решений позволит избежать невер-

¹ Матвеев Р. Указ. соч. С.34.

ных шагов, ускорить позитивные процессы и тем самым несколько сократить время на реализацию назревших действий»¹.

4. *Оценочная*: юридическая политика включает в себя фрагменты идеального и реального. Идеальный элемент (правовая политика) устанавливает, что необходимо достичь в ходе проведения правовой реформы, выступая неким эталоном для результата. Реальный (фактический) отражает, что в действительности было достигнуто. Сопоставляя эти элементы, можно установить степень результативности, а следовательно, и успешности проводимых правовых преобразований. Так, например, одним из объективных показателей эффективности политического воздействия на социальную действительность посредством правового инструментария является сформировавшийся в стране уровень законности и правопорядка.

Как можно заметить, рассмотренные выше функции юридической политики тесно взаимосвязаны, дополняют друг друга. Лишь взятые в единстве они дают полное представление о значимости юридической политики в обеспечении упорядоченности и регламентированности системы общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования.

§ 1.6. Юридическая политика и право

Определившись с сущностью юридической политики, становится возможным рассмотреть вопрос о соотношении этого специфического политико-правового явления с категорией «право», что весьма важно для более четкого и глубокого понимания рассматриваемого феномена. Речь пойдет об их общих и отличительных чертах и свойствах.

Общие черты можно свести к следующему: единые причины, истоки формирования, предназначение и цель, состоящая в обеспечении стабильности функционирования и развития существующего общественно-

¹ Там же.

политического строя. В этом смысле оба явления отражают единые интересы государства и общества.

Различий гораздо больше, и выражаются они в следующем:

1. Целевая направленность. Право направлено на регулирование общественных отношений. Юридическая политика – на регулирование самой сферы правового регламентирования, создание механизмов юридических отношений и полноценную реализацию правовых предписаний.

2. Субъектный состав выражения юридической политики разнообразнее, чем у права. Если право – это всегда официальное и общеобязательное волеизъявление государства в лице верховной власти: монарха, парламента, а в некоторых случаях волеизъявление судебных органов (судебный прецедент) либо предписания, поддерживаемые большинством (обычай), то взгляды на юридическую политику могут выражаться любыми субъектами, в том числе оппозицией или меньшинством.

3. По содержанию юридическая политика шире права. Политика, помимо практического освоения действительности, включает и теоретический анализ, и оценку реальности, причем различными социальными группами, как лидирующими, так и оппозиционными. Политика может осуществляться и вне нормативного регулирования. Право всегда ограничено им, выражается только через правовую норму. Субъект права обязан подчиняться воле законодателя независимо от своего восприятия нормы и отношения к ней. Быть сторонником каких-либо политических воззрений – личная воля каждого.

4. У юридической политики и права не совпадают сферы деятельности. Если в сферу права входят только его нормы, право полностью совпадает с правовым полем, то юридическая политика должна отражать как регулируемые правом отношения, так и учитывать отношения, которые правом урегулированы быть не могут.

5. Степенью динамизма обоих явлений. Юридическая политика заметно подвижней. Она может изменяться в одночасье или реагировать на

изменившиеся обстоятельства в «реальном времени». Это объясняется отсутствием процедурной обусловленности для изменения политического курса. Право отличается некоторым консерватизмом. Ведь оно имеет нормативно-документальную форму внешнего выражения. Для принятия изменений в праве предусматриваются определенные процедуры, на осуществление которых, даже формально, нужно определенное время. Чтобы получить законодательное закрепление, потребности и интересы должны быть осознаны различными социальными группами, озвучены, выражены их представителями в соответствующих государственных органах, согласованы с аналогичными интересами иных социальных групп и только потом, пройдя соответствующие законодательные процедуры, выражены в нормативных актах.

Различия в скорости изменения юридической политики и права порождают порой нестыковки и противоречия между этими явлениями. Право не может «угнаться» за потребностями политики. В то же время высокий динамизм политики не позволяет ей реально менять курс в одних и тех же правовых рамках. Одни и те же правовые акты могут существовать при различной юридической политике, могут действовать акты, не отвечающие направленности текущей юридической политики.

6. Юридическая политика и право не совпадают по формам своего внешнего выражения. Политические формы выражения отличаются большим разнообразием, чем правовые. Помимо собственно юридических документов (нормативных правовых актов и иных источников права) формы выражения юридической политики являются и политико-правовые документы, так или иначе отражающие позиции, взгляды, мнения отдельных лиц, социальных или политических групп, имеющих возможность оказывать влияние на принимаемые государством политические решения. К ним, в частности, можно отнести послания Президента РФ, федеральные программы и концепции, затрагивающие вопросы создания, реформирования или развития того или иного направления юридической сферы, про-

граммы правящих партий и влиятельных общественных организаций, касающиеся правового развития государства и т.д. Помимо указанных, формами выражения юридической политики выступают и чисто политические формы. К таковым следует относить идеологические концепции, выступления политических деятелей и ученых, политически значимые действия (митинги, демонстрации, забастовки, пикеты, шествия), политические документы представителей оппозиционных институтов (заявления, декларации, программы, решения, требования, ультиматумы), если они затрагивают вопросы, требующие правового разрешения.

Формы выражения права ограничиваются и исчерпываются лишь разнообразием его нормативных источников.

7. Юридическая политика и право весьма существенно отличаются в средствах обеспечения своей реализации. Когда речь идет о политике, хоть и юридической, то используется арсенал не только правовых и внеправовых инструментов, но так же допускается возможность применения политических средств, как «мягких», так и «жестких»¹. Политические средства могут быть не только не правовые, но и аморальные.

Право же для своей реализации не может использовать политические средства, поскольку носит объективный, формализованный и общеобязательный характер воздействия. Специфической особенностью реализации права, отличающей ее от всех остальных социальных регуляторов, является обязательная обеспеченность возможностью государственного принуждения и наступление неблагоприятных последствий при нарушении правовых предписаний. В отношении юридической политики только официальная юридическая политика может рассчитывать на принудительные ресурсы государственной власти, и то при условии, если она оформлена нормативными предписаниями.

¹ См. подробнее: Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. С.78-81.

Итак, юридическая политика и право смежные, но отнюдь не тождественные понятия. И, как можно заметить, в тандеме «юридическая политика» превалирующая роль отводится все-таки политике, юридическая сфера указывает лишь область политического воздействия. Это обусловливается двойственностью самой юридической политики, которая проявляется в том, что «с одной стороны, это политика, но основанная на праве, а с другой стороны – это право, используемое в качестве средства властвования и управления в политической сфере общества»¹. Доминирование политического аспекта неизбежно, ибо он состоит в особой направленности правовых действий, ориентированности на политический эффект как их желаемый результат². Более того, юридическая политика носит первичный характер по отношению к праву, поскольку сама определяет характер правового регулирования, направляет развитие нормативной регламентации.

¹ Социология права: Учебное пособие / В.М. Сырых, В.Н. Зенков, В.В. Глазырин и др. С.126.

² См. подробнее: Приоритеты правовой политики в современной России («круглый стол») // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.148-149.

Salus populi suprema lex.

Cicero. De Lege.

Благо народа – высший закон.

Цицерон. О законе.

Глава II.

СУБЪЕКТЫ И ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

§ 2.1. Субъекты юридической политики: общие подходы к вопросу

Ранее уже отмечалось, что неотъемлемым атрибутом любых политических отношений является *политическая (государственная) власть*. Это необходимое и единственное связующее звено между государством, политикой и правом. Отношения власти и подчинения всегда присутствуют там, где задействованы эти категории, они являются стержнем любой политической системы. При этом, говоря о власти, мы оперировали термином «политическая (государственная) власть». Но в отношении соотношения понятий «государственная власть» и «политическая власть» в настоящее время существуют различные подходы. Основных подходов два – идентичность, синонимичность этих терминов¹ и различие, где в последнем случае политическая власть шире по объему, чем государственная. Есть мнение, что политическая и государственная власть – это различные типы власти, каждая имеющая свое «поле деятельности»². В рамках данной работы есть необходимость разобраться в сущности этих двух типов власти, что важно как для понимания роли власти в политике вообще, так и в юридической политике в частности.

¹ См., например: Теория государства и права: Курс лекций. С.43-46.

² См., например: Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. – 1994. – № 7. – С.28-34.

В самом общем смысле власть как явление предполагает подчинение воли одних субъектов воле других. В основе этого подчинения лежит либо принуждение (или возможность его применения), либо авторитет и убеждение. Власть государственная, а тем более политическая, является по своему характеру социальной, то есть проявляющаяся в относительно большой общности индивидов и построенная на социально-биологических законах общежития и управления. В общесоциологическом смысле власть – это соответствующее характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в способности и возможности определенной инстанции (структуры) осуществлять свою волю, оказывая решающее воздействие на сознание и деятельность индивидов, их объединений посредством использования авторитета, убеждения, принуждения¹.

К жизни отношения власти и подчинения вызывает, во-первых, необходимость управления и координирования деятельности социальной общности. Власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности. Иными словами, это систематизирующий элемент, обеспечивающий обществу жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей становится упорядоченной. Следовательно, социальная власть носит в обществе объективный характер, является фундаментальным свойством любой общности индивидов.

Во-вторых, зарождение властеотношений обусловлено появлением у индивидов различных несовпадающих интересов, где одни интересы должны быть подчинены другим или достигнут компромисс. Но пока эти интересы носят объективный или индивидуальный характер, а цели общества в целом едины, о политической власти речи не идет.

¹ Кожевников С.Н. Указ. соч. С.35.

Политическая власть возникает при смене личных интересов групповыми. «Политическая жизнь, а вместе с ней и политическая власть возникла в обществе, где люди разделены неодинаковым положением, разными интересами, а в этой связи вступают в состояние определенной борьбы»¹.

Существует точка зрения, что политическая власть может быть рассмотрена и как коммуникативное взаимодействие субъектов политики, при котором воздействие субъекта власти на объект осуществляется посредством использования неких символов (знаков), призванных вызвать определенную адекватную реакцию объекта воздействия. При этом всякое взаимодействие в политической сфере основано на том, что субъекты политики вкладывают в ключевые категории одинаковое содержание. Данные категории и являются средством структурирования социальной реальности². Опираясь на указанный подход, можно предположить, что такими символами или знаками в государственно организованном обществе являются нормы права. Именно нормы права способны оказывать воздействие как на поведение конкретного индивида, так и на социальную ситуацию в целом. И именно в отношении норм права крайне важно, чтобы и индивид, и государство вкладывали в них одинаковое содержание. Только в этом случае они будут являться «средством структурирования социальной реальности».

Основой политической власти является власть государственная или административно-управленческая. Государство – основной структурный элемент политической системы. Как уже отмечалось, организация любого сообщества не мыслима без отношений власти-подчинения, поэтому государство как общественная надстройка и система управления человеческим обществом не мыслимо без государственной власти. Ибо государство без власти не может считаться таковым. Данный вид власти – обязательный

¹ Там же.

² См. подробнее: Рахимов Р.А., Хабибулин А.Г. Указ. соч. С.52-59.

атрибут государства, выступающий гарантом исполнения его воли, а следовательно, и государственной политики, и не отделим от него.

При этом одновременно и государство является основой функционирования власти. «Оно есть структурированное материальное образование, реализующее посредством принятия законов волю власти в жизнедеятельности индивидов, организаций. В этой связи можно сказать, что тесная связь государственной власти и государства не означает их полного совпадения, тождества. Государственная власть как социально-психологическая структурированная инстанция, призванная осуществлять управление делами общества, обеспечивать его стабильность, первична по отношению к государству, его механизму. Последний создается с учетом стратегических целей и определенных задач, решаемых государственной властью в интересах социальных групп и всего общества»¹. Государство и власть соотносятся в этом смысле как форма и содержание.

В хронологическом плане государственная власть возникает фактически одновременно с возникновением государства. Как государство эволюционирует от родово-племенной общины, так и государственная власть развивается из общинного или военно-демократического управления. По сути, особая организация суверенной, политической, публичной власти на определенной территории и есть государство.

Но политическая власть, во-первых, не ограничивается только влиянием государства, а во-вторых, в демократическом обществе государственная власть по определению не может быть исключительной и бесконтрольной со стороны общества. По сути политическая власть – есть власть, способная: а) повлиять на принимаемые государством политические и правовые решения; б) управлять социальными процессами.

Поэтому второй составляющей политической власти является власть, которую можно обозначить как «социальная (общественная)», «оппозиционная» или «протестная». Она представлена институтами гражданского

¹ Кожевников С.Н. Указ. соч. С.37.

общества. Если же влияние гражданского общества отсутствует, его институты не развиты, то государственная власть совпадает с политической.

При этом не стоит считать, что власть гражданского общества всегда находится в протесте, в оппозиции к власти государственной. Это как раз исключение для нормальных демократических отношений. Правилom является, когда «социальная» власть поддерживает государственную, тем самым легитимизируя ее. Оппозиционность же и протестность следует рассматривать как потенциально возможные, когда государство начинает отклоняться от своей функции соблюдения баланса общественных отношений. Часть общества, чьи интересы нарушены, будет стараться исправить сложившуюся негативную для себя ситуацию, «включив» политическое влияние своих лидеров и объединений либо проявив непосредственную «народную демократию» в виде требований проведения референдума или осуществления акций протеста и неповиновения – митингов, забастовок, пикетов и т.д. Государство же должно проявлять свою заинтересованность в соблюдении баланса интересов и в культивировании гражданского общества как факторов, препятствующих разрушению системы государственного управления, ослаблению его регулятивной функции, а значит, и самого государства.

Весьма интересной в связи с этим представляется точка зрения на взаимодействие двух составляющих политической власти, представленная в работе В.И. Спиридоновой «Диалектика власти и реформа»¹, где политическая власть (в работе автор называет ее государственная власть) рассматривается в диалектическом единстве и противоположности административно-управленческой (бюрократической) и «собственно политической» (социально-демократической) власти. Каждая со своей логикой бытия, особенностями существования и развития, целями и задачами².

¹ Спиридонова В.И. Диалектика власти и реформа // Литературное обозрение. – 1998. – № 5/6. – С.83-86.

² О других аспектах соотношения государственной и политической власти см. также: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2002. – С.41-44.

В современной науке политическая власть характеризуется «способностью и возможностью определенных структурных образований (партий и др.) отстаивать и претворять в жизнь определенные политические взгляды, установки, интересы и цели на основе политических и иных норм, обеспечиваемых организационными и иными санкциями»¹.

Государственная же власть – это такая разновидность политической власти, которая или делегирована, или санкционирована государством, то есть проводится от его имени, по его уполномочию и при его поддержке². При этом «государственная власть в равной мере означает как определенную организацию, так и практическую деятельность по осуществлению целей и задач этой организации»³.

Субъектом государственной власти является само государство в лице своих органов и институтов. При этом доктрина естественного права, социопозитивистский подход к пониманию права, историческая школа права и некоторые другие концепции сущности права критически относятся к монополизации власти государством, а наличие неформальных центров власти является прямым проявлением жизнедеятельности гражданского общества. Указанные концепции исходят из того, что «если пространство правовой политики исчерпывается институтами публичной власти, то возникает угроза отрыва этой власти от общества, утраты понимания реальности происходящих социальных процессов, способности к критическому самоосмыслению, неустойчивости властных структур в условиях новых вызовов времени. Неучастие в выработке стратегии и тактики правового развития страны ученых, общественных объединений, средств массовой информации и других субъектов гражданского общества ведет к изоляции правовой политики от накопленного общественного потенциала, от меха-

¹ Кожевников С.Н. Указ. соч. С.35.

² См.: Теория государства и права: Курс лекций. С.45; См. также: Любашиц В.Я. Государственная власть: понятие, особенности и виды // Правоведение. – 2002. – № 6. – С.224-238.

³ Краснов Б.И. Власть как явление общественной жизни // Социально-политические науки. – 1991. – № 11. – С.2.

низмов духовно-культурного правового оформления социальной действительности»¹.

Задачами государственной власти являются сохранение государства как формы организации социальной общности, укрепление самой власти, усиление своей роли в регулировании общественных отношений, защита социально-экономического строя от внутренних и внешних посягательств. Выполнение этих задач в идеале должно соответствовать тем задачам, которые стремится достичь само общество – обеспечение стабильности социальных отношений, их динамичного, поступательного и последовательного развития, приведение частных интересов индивидуума или их группы к интересам всего общества в целом при максимальной возможности сохранения частного интереса, нивелирования социальных конфликтов путем достижения компромисса. Диалектическое взаимодействие указанных задач и интересов составляет содержание политической власти. Чем эффективнее государство осуществляет свою функцию по поддержанию баланса интересов, тем слабее «протестная» политическая власть, тем свободнее в своих действиях и решениях власть государственная.

Государственная власть – единственная власть, имеющая легальную возможность использовать в качестве метода подчинения своей воле принуждение. Принуждение не столько право государства, сколько его неотъемлемый атрибут, признак, а в определенных случаях и обязанность, поскольку в силу наличия различных субъективных интересов и потребностей у членов общества принуждение (или возможность его применения) является единственным для всех участников социально-политических отношений действенным побуждающим фактором, благодаря которому возможна организация социальной общности, обеспечение и поддержание в ней порядка и стабильности. При этом средством и основанием властного воздействия является исключительное право государства на издание нор-

¹ Липатов Э.Г. Указ. соч. С.122; См. также: Демидов А.И., Малько А.В., Соломатин А.Ю., Долгов В.М. Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества. – Пенза, 2002.

мативных правовых актов, обязательных для всех субъектов политических отношений. Не случайно государственная власть часто определяется как «форма политической власти, располагающая монопольным правом издавать законы, обязательные для всего населения, и опирающаяся на специальный аппарат принуждения, как на одно из средств для соблюдения законов и распоряжений»¹.

Любая государственная политика может быть успешной лишь в том случае, если она опирается на твердую, легитимную, авторитетную власть. Укрепление государственной власти, о чем сегодня много говорят и пишут, предполагает, в первую очередь, упрочение ее правовых основ. В противном случае она обречена на слабость, рыхлость и недееспособность. Власть и право всегда шли рядом, поддерживая друг друга в достижении общих целей, тесно взаимодействуя между собой. Известно, что власть, не ограниченная правом, опасна; право, не обеспеченное властью, бессильно. Эти два начала должны гармонично сочетаться и адекватно взаимодействовать. Самое нежелательное для правовой политики – безвластие, когда ей не на что опереться, нечем подкрепить свои императивы².

Таким образом, в абстрактном смысле субъектом формирования юридической политики как особой разновидности политической деятельности является политическая власть в лице своих носителей. То есть, с некоторой долей условности, все те, кто обладает возможностью оказывать воздействие или влиять на изменения, происходящие в юридической сфере государства.

§ 2.2. Государство как субъект юридической политики

Основным субъектом осуществления юридической политики являются все же носители государственной власти. Только государство обладает

¹ Краснов Б.И. Там же.

² См.: Матузов Н.И. Указ. соч. С. 7.

всем комплексом необходимых инструментов и ресурсом для формирования и осуществления юридической политики. Именно оно выполняет основной объем правотворческой и правоприменительной деятельности. «Государственная власть была и остается основной силой, стратегической задачей которой является разработка и реализация правовой политики...»¹.

Юридическая политика вырабатывается субъектами законодательной инициативы и осуществляется всеми ветвями государственной власти в их взаимодействии. Их деятельность в юридической сфере друг без друга бессмысленна. От качества организации и сложившегося в государстве баланса властей зависит успешность проводимой юридической политики. В различных государствах он естественно имеет свою специфику и зависит от национальных, исторических и религиозных традиций, иных объективных и субъективных факторов.

В любом случае вне и помимо конструктивной деятельности государства существование права, правового регулирования как институционального образования немислимо. Вместе с тем роль государства в правообразовательном процессе достаточно специфична. По настоящему государство вмешивается в данный процесс лишь на определенных его стадиях. Отсюда творческая роль государства в отношении формирования права заключается в следующем:

1. В осуществлении непосредственной правотворческой деятельности законодательными органами власти. В соответствии с познанными законами общественного развития, иными объективными и субъективными факторами и детерминантами определяется потребность в юридической регламентации тех или иных отношений (деятельности), наиболее рациональные юридические формы (закон, акт исполнительной власти и др.) и принимаются общеобязательные нормы, подкрепленные авторитетом государственной власти. В буквальном смысле это означает, что государство учреждает нормы права.

¹ Кожевников С.Н. Указ. соч. С.39.

2. В санкционировании государством норм, которые не имеют (не носят) прямого государственного характера. Для некоторых правовых систем такой способ появления права является преобладающим. Так, образование мусульманского права характеризовалось как раз тем, что государство санкционировало, главным образом, те нормы, которые выработаны были мусульманской доктриной.

3. В признании юридически обязательными регуляторами поведения фактически сформировавшихся и существующих отношений и связей (соответствующих им видов деятельности), вследствие чего эти связи и отношения получают юридическое значение. Таким образом, формируется так называемое обычное и прецедентное право, в качестве общих норм выступают положения нормативных договоров и резолюции судебных решений.

Без участия государства невозможно развитие системы источников права. Сообразуясь с социально-экономическими потребностями, политической ситуацией в обществе, государство оказывает значительное влияние на выбор типов политико-юридических средств воздействия и обеспечения правомерного поведения. В этом смысле можно сказать, что государство управляет правовой средой общества, обеспечивает ее обновление соответственно духу времени.

В России, несколько противореча мировым тенденциям стран романо-германской правовой системы, ведущую роль в осуществлении юридической деятельности играет не законодательная, а исполнительная ветвь власти. Она не только проводит подготовительные работы и создает условия для реализации юридически оформленной правовой политики, обладая развитой системой органов и должностных лиц, управленческим аппаратом, но и выступает главным субъектом формирования нормативно-правовой базы: разрабатывает концепции и программы, является основным источником законодательных инициатив и, следовательно, оказывает за-

метное влияние на законодательный процесс – основной элемент обеспечения реализации юридической политики.

Большую роль здесь играют прокурорские, следственные и иные юрисдикционные органы с их богатой правоохранительной, правоприменительной и правоисполнительной практикой. Их основная задача – проводить в жизнь провозглашенную государством и закреплённую законодательно юридическую политику государства. Хотя они нередко детализируют, существенно корректируют ее в ходе реализации нормативных правовых актов, как бы проверяют ее на жизненность и эффективность, выявляют в ней слабые и сильные стороны, вносят необходимые предложения, рекомендации по совершенствованию законодательства и направлений юридической политики в целом. Именно об этом свидетельствует практика деятельности нашего государства и других государств мирового сообщества.

Но в любом случае исполнительная ветвь власти обязана тесно координировать свою правовую деятельность с законодательной (представительной). Это и понятно, ведь осуществить юридическую политику и, в частности, навести порядок в законодательстве силами одной лишь исполнительной власти нереально. Она не может непосредственно влиять на основной компонент юридической политики – закон. Только законодательная власть уполномочена принимать эти нормативные правовые акты, а следовательно, выступает неотъемлемым субъектом юридической политики государства.

Третьим обязательным звеном в системе осуществления юридической политики является судебная власть. Хотя, в отличие от первых двух, она в меньшей степени влияет на непосредственное формирование юридической политики, в ее реализации, совершенствовании и корректировке играет заметную, можно сказать определяющую роль. Ибо главное предназначение этой ветви власти – выступать гарантом стабильности правовой системы и безусловности властной воли государства, что в свою очередь позволяет

обеспечить устойчивость и эффективность проведения юридической политики, способствует сохранению заложенного для нее курса и его соблюдение любыми физическими и юридическими лицами, а также законодательной и исполнительной ветвями власти. Поэтому так важна независимость и самостоятельность судебной власти, поскольку без этого невозможно сдерживать неизбежные для любого государства коррумпированность и бюрократизм чиновничьего аппарата.

На реализацию юридической политики сильное влияние оказывают судебные решения. И хотя это индивидуальные правоприменительные акты, они обязательны к неукоснительному и безусловному исполнению на всей территории государства всеми, кого они касаются. Суд является одним из эффективных средств, позволяющих абстрактную нормативность права материализовать в конкретные правоотношения, тем самым индивидуализируя правовое воздействие в определенной спорной ситуации и обеспечивая защиту прав и интересов каждого отдельного субъекта. Норма права сама по себе беспомощна, а ее общеобязательность будет лишь фикцией, если она не обеспечена возможностью государственного принуждения своего исполнения. Судебная власть – ключевая составляющая государственной власти, основной источник и последняя инстанция, легализующая применение силы со стороны государства. Как и во всех цивилизованных странах, ограничение естественных прав и свобод гражданина в России возможно только на основании решения суда.

Более того, решение суда способно не только обеспечить реальную силу норме права, но и сформировать ее, создав прецедент. Во многих странах за рубежом прецеденту давно придан статус официального источника права. Он выступает наравне с законом (во некоторых странах с романо-германской правовой системой) или сам является основным нормативным источником (в странах с англосаксонской системой).

В России прецедент юридически не является источником права, но фактически формируемая судебная практика оказывает существенное

влияние на правоприменительную деятельность судебных и административных органов: решения суда выступают актами официального правоприменительного толкования, придавая норме права то или иную интерпретацию. Стоит отметить особое значение для юридической практики разъяснений и постановлений высших судов, формирующих единообразное применение законодательства и тем самым способствующих единству правового регулирования¹.

Исключительна роль суда и в разрешении коллизий законодательства. Только суд способен вынести окончательное решение и урегулировать выявленные противоречия в нормах. Заметим, что в России суд вправе не применять противоречащий вышестоящему законодательству акт или вообще признать такой акт недействующим, если он нормативный, или недействительным, если он правоприменительный, таким образом, напрямую влияя на систему законодательства².

В связи с чем уместно вновь вернуться к вопросу о необходимости введения в России так называемой административной юстиции, каковая, например, существует во Франции и необходимость которой явно напрашивается в связи с начатыми реформами государственного управления³.

¹ О месте и роли судебных актов в правотворчестве и правоприменении см. также: Бошно С.В. Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. – 2004. – № 8. – С.14-22; Тарасов Д.А. Судебная практика – новый источник права? // Адвокат. – 2005. – № 4. – С.97-101; Спектор Е.И. Судебный прецедент как источник права // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С.86-96; Смирнов Л.В. Деятельность судов Российской Федерации как источник права // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С.50-54; Обыденнов А.Н. Правоположения судебной практики // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С.115-117.

² См.: Статья 11, главы 24, 25 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст.4532; Статья 13, главы 23, 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст.3012.

³ См., например: Хаманева Н.Ю. Реформа судебной власти: нужны ли административные суды в России? // Гражданин и право. – 2001. – № 5. – С.14-22; Серков П. Введение административного судопроизводства - конституционный долг законодателей // Российская юстиция. – 2003. – № 12. – С.54.

Уже подготовлен соответствующий проект федерального конституционного закона, который рассматривался в первом чтении¹.

Особая роль в юрисдикционной деятельности государства принадлежит органам конституционного контроля. Конституционный суд или иной подобный орган – гарант конституционного порядка в стране. Его акты имеют законодательную силу Основного закона государства, следовательно, приоритетны перед любыми другими источниками права. Принимаемые в результате конституционного судопроизводства решения не только приводят в соответствие с Конституцией страны нормативные правовые акты высших органов государственной власти или разрешают споры о компетенции этих органов, но и зачастую восполняют имеющиеся в правовом регулировании пробелы.

При оценке роли и значения судебных органов в реализации юридической политики государства необходимо учитывать ряд политических, правовых и внеправовых факторов. На качество судопроизводства помимо работоспособной судебной системы и современной процессуальной базы, оказывает заметное влияние степень ротации законодательства, уровень подготовки кадров, правовая культура и менталитет граждан и самих судебных работников. Законность принимаемых решений не должна быть обусловлена действием внеправовых средств манипулирования судом – «телефонным правом», социальным статусом, экономическими возможностями и личными связями сторон. Все это явно не способствует качественно-му правосудию.

Между тем именно слабость и зависимость судебной власти являются основными факторами разрушения механизма управления в государстве. Отсутствие должной судебной защиты интересов граждан и организаций против любого произвола, особенно со стороны государственных чинов-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 22 ноября 2000 г. N 824-III ГД «О проекте федерального конституционного закона “О федеральных административных судах в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 49. – Ст.4767.

ников, порождает у последних чувство вседозволенности и безнаказанности. Разгул коррупции – это лишь следствие. Причина заключается в неспособности государства обеспечить качество правосудия – основного элемента механизма государственного контроля за законностью и правопорядком в стране. Только аполитичность и неангажированность судебной ветви власти, как бы парадоксально это не звучало, позволяют судебным органам быть подлинным субъектом политической системы.

Любая судебная реформа должно иметь своим результатом приобретение этой ветвью власти реальной самостоятельности и независимости, привлекать власть к реальной ответственности за несоблюдение интересов и объективных потребностей общества, защищать права и интересы граждан от произвола политиков и чиновников, быть для других ветвей власти блоком обратной связи с обществом. Возможно для этого следует ввести как минимум на уровне мировых судей систему их избрания (отзыва), а не назначение (утверждение) на должность органами законодательной и исполнительной ветвей власти, что априори ставит их в зависимое положение. Государство же всегда должно стремиться к тому, чтобы суд был предельно скорым и справедливым.

От эффективности деятельности судов напрямую зависит реальная роль юридической политики во всей политической системе страны. Препятствуете буксование в правовой сфере, двигается ее развитие вперед путем обеспечения скорейшего становления, закрепления и обеспечения новых правоотношений. Вот почему судебной власти необходимо уделять особо пристальное внимание, особенно ее независимости и профессионализму.

О понимании в нашей стране значения судебной власти в юридической политике государства говорит тот факт, что прежде чем провести коренные политико-правовые реформы в России в начале 1990-х годов, были осуществлены преобразования судебной системы. Началом становления судебной власти в современной России является Концепция судебной ре-

формы в РСФСР, представленная первым Президентом России Б.Н. Ельциным и одобренная Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г.¹ Главной задачей судебной реформы тогда было признано утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной. А Президент Б.Н. Ельцин в сопроводительной записке к Концепции отметил, что проведение судебной реформы является необходимым условием обеспечения функционирования демократического правового государства.

Роль суда в правовой деятельности государства понимает и второй Президент России В.В. Путин. Именно при нем произошли наиболее последовательные изменения в судебной системе и с принятием в конце 2002 года нового гражданско-процессуального кодекса – последнего из процессуальных федеральных законов, в короткий промежуток времени были полностью урегулированы на приемлемом уровне все виды судебных процессов: конституционный, гражданский, арбитражный, уголовный и административный. Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805² была принята федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 годы «... в целях проведения судебной реформы, повышения эффективности деятельности судебной власти в Российской Федерации, оптимального организационно-правового и материально-технического обеспечения судебной системы в Российской Федерации». В настоящее время «в целях дальнейшей реализации судебной реформы и повышения эффективности деятельности судебной власти в Российской Федерации...» действует федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы³.

¹ Постановление ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст.1435.

² Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4623.

³ Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2007-2011 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 41. – Ст.4248.

Некоторые авторы предлагают точку зрения, согласно которой в системе разделения властей помимо трёх «классических» ветвей власти необходимо выделять «четвертую» государственную власть – контрольную. «Это вызвано тем обстоятельством, что отнести к какому-либо иному виду власти специализированные контрольные органы без соответствующих оговорок просто невозможно»¹. Аналогичную позицию отстаивает и В.Е. Чиркин указывая, что «в отличии от форм “побочного” и “частного” контроля у любого государства есть универсальная контрольная функция, вытекающая из сущности публичной государственной власти. Эта функция, очевидно, реализуется особой ветвью власти – контрольной»². Опыт работы таких органов есть в целом ряде стран, да и в нашей истории были «Рабоче-крестьянские инспекции», «Комитеты партийного контроля», «Комитеты народного контроля», которые имели действенные рычаги воздействия на нарушителей, реализуемые ими как непосредственно, так и через партийные, советские, государственные и судебные органы.

В настоящее время вполне целесообразно «вертикаль власти» укрепить «стержнем вертикального контроля» за деятельностью государственных и муниципальных органов, во главе с контрольным Управлением Президента Российской Федерации. И сделать это нужно так, чтобы количество имеющихся контрольных органов сократилось, а качество и результативность их работы улучшилась.

«Вместе с тем деятельность государства не исчерпывает полностью содержания юридической политики, всего объема связей, возникающих между политической системой и правом. Юридическая политика вбирает в себя и социально-правовые аспекты функционирования других организаций политической системы, включенных в процесс формирования и претворения в жизнь государственной воли... Политическая деятельность яв-

¹ Цит. по: Беляев В.П. Контрольная форма деятельности как средство правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С.17.

² Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С.11-12; См. также: Он же. Государственное управление. С.248-259.

ляется основной формой выявления, осознания и закрепления в праве социальных интересов»¹.

Поэтому не стоит забывать, что речь идет не о функционировании государственно-правовой надстройки как таковой, не об изолированной юридической деятельности государства, а о политике, в формировании и функционировании которой основную роль подчас играют не правовые, а политические механизмы.

Основой же политического механизма регулирования различных общественных отношений выступает столкновение, взаимопроникновение и компромисс интересов основных носителей политической власти – государства и общества, что в конечном итоге определяет установление того или иного политического режима в государстве.

§2.3. Формирование юридической политики в условиях доминирующего политического режима

Как бы не было сильно гражданское общество, ядром политической системы всегда было и остаётся государство. Поэтому любая политика, в том числе юридическая, всегда обслуживала и обслуживает, прежде всего, его интересы. А характер и направленность проводимой политики зависит уже от того, на что сориентированы интересы самого государства и его властных структур, формируемые под влиянием и гражданского общества. Поэтому определяющее значение для формирования юридической политики имеет политический режим государства. Именно политический режим как система принципов, методов, приемов, способов и средств осуществления политической (государственной) власти в наибольшей степени влияет на юридическую политику, определяет ее содержание.

Как известно, приоритет в политике может быть отдан либо интересам государства (тоталитарный режим), либо правящей элите (авторитар-

¹ Куманин Е.В. Указ. соч. С.128.

ный режим), либо во главу угла ставятся интересы общества и отдельной личности (демократический режим). Следовательно, соответствующую направленность и методы будет иметь и проводимая государством юридическая политика. В любом случае юридическая политика всегда вписывается в жесткие рамки политического режима, государственной системы, конкретной государственно-управленческой практики.

Тоталитаризм – это жесткий механизм контроля и подавление всякого отклонения от правил, установленных режимом. Юридическая политика отличается установкой на всеобъемлющий характер и разрешительный тип правового регулирования. Она вырабатывается лидером государства, правящей партией или политической группировкой, подчинившей себе всю политическую систему, в том числе и само государство. Возможности влияния общественных структур сведены к минимуму или исключены во все. Правовые средства и юридические механизмы полностью подчинены государству и служат лишь вспомогательным средством формальной легализации установившегося режима и государственной деятельности. В качестве основного используется сверхцентрализованный, императивный метод правового регулирования. Правовые акты при этом часто подменяются политическими решениями. Уровень гуманизации права крайне низок. Хотя именно при тоталитарном режиме в кратчайшие сроки юридическая деятельность достигает своей основной цели – полного, комплексного и взаимосвязанного правового регулирования различных сфер общественной и государственной деятельности, поскольку для ее реализации требуется лишь воля вождя, любое сопротивление преодолевается с минимальными затратами. Но, естественно, правовым, а тем более демократическим, такое государство назвать нельзя.

Авторитарный режим в правовой сфере мягче, либеральнее тоталитаризма. Не контролируются лишь те правоотношения, которые не способны поколебать установившийся режим и не угрожают интересам правящей

элиты. Отличительной чертой от демократического режима является отсутствие механизмов влияния общества на власть.

Демократический режим характеризуется высокой степенью социальной направленности юридической политики и влиянием широких слоев общества на ее формирование. «...Народ выступает субъектом политической власти, а институты гражданского общества – основными средствами её осуществления. Через институты гражданского общества (партии, общественные движения и организации, избирательную систему) контролируется государственный аппарат, который является основным инструментом проведения политики в жизнь»¹. Ввиду большого количества и разнообразия общественных интересов, которые необходимо учитывать, проведение сбалансированной юридической политики в демократическом государстве требует значительных усилий со стороны как общества, так и государства и серьезной научной проработки взаимодействия этих двух политических структур.

Отсюда вытекают два метода, посредством которых государство как система управления навязывает свою волю обществу: метод насилия, присущий тоталитарным и авторитарным государствам, и цивилизованное управление социальными процессами с помощью правового инструментария. Еще древние греки говорили, что добровольное послушание лучше любого принуждения.

Политический механизм для тоталитарного и авторитарного государства характеризуется субъективным мнением в выборе политического курса и директивным управлением. Для развитого демократического общества данный механизм много сложнее. В идеале его можно представить в виде следующей схемы: выработка политической партией стратегического курса, выбор обществом политического курса путем голосования за ту или иную партию, формирование правительства победившей партией или кон-

¹ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М.Корельского и В.Д.Перевалова. – М., 1998. – С.66.

солидированного правительства и проведение в жизнь политической программы партии через механизмы осуществления государственной власти. Изложенное позволяет определить оптимальный вариант воздействия на политику в демократическом государстве. Выработка и выбор политического курса осуществляются обществом, государство же выступает эффективным инструментом реализации политики с помощью аппарата управления и принуждения через законодательную власть и правосудие. Однако это возможно лишь в развитом гражданском обществе, где существует экономическая, политическая и духовная свобода¹.

§ 2.4. Взаимодействие гражданского общества и государства как основа формирования юридической политики

Общество – это та социальная среда, в которой не только осуществляется какая-либо политическая деятельность, но и существует само государство. Естественно, что этот элемент политической системы не может оказаться в стороне от проводимой государством политики. Общество, обладая своими интересами и потребностями, является, по сути, единственной силой способной противостоять возможности узурпации власти государством. Особенно ярко влияние общества на принимаемые государством политические решения выражено в странах с демократическим политическим режимом.

При этом обществу необходимо не только иметь интересы, но и быть способным их донести до другой стороны, отстоять в борьбе с конкурирующими интересами и потребностями других социальных институтов, прежде всего интересами и потребностями самого государства. Иначе сколько объективно необходимыми и общезначимыми не были бы эти интересы, они останутся не услышанными. Таким образом, субъектом полити-

¹ См., например: Киреева С.А. Понятие и механизмы легитимации политических режимов: От тоталитаризма к демократии // Правоведение. – 1996. – № 4. – С.25-30.

ческой власти выступает не общество как таковое, не социум, только лишь имеющий коллективные интересы, а гражданское общество в лице автономных, саморегулируемых объединений людей (религиозных, общественных, политических партий, профессиональных союзов, кооперативов и т.п.), институционализирующее общественные потребности, выражающее и защищающее групповые и индивидуальные интересы и права граждан, что ставит его в особые политические отношения с государством.

Проблема заключается в том, что объективно гражданское общество всегда формируется снизу, а не по желанию властей (чего власть часто и не желает). Его развитость определяется не столько степенью охвата интересов различных слоев населения, сколько степенью реальной государственно-правовой защищенности и гарантированности свободы личности, возможностями ее развития, признаваемыми в этом обществе, а также степенью влияния граждан и их объединений на политические процессы в своих интересах. Чем более развито гражданское общество, тем больше оснований для функционирования демократических форм управления. И наоборот, чем меньше влияние гражданского общества на процессы, протекающие в государстве, тем больше вероятность установления авторитарных и тоталитарных режимов власти.

Но и в условиях существования демократического государства без культивирования гражданского общества и создания «приводных ремней» от общества к власти невозможно построить правовое государство. Безнаказанность и бесконтрольность порождают коррупцию. Коррупция ведет к стагнации. В интересах самого государства при осуществлении юридической политики включать в её содержание меры, всячески способствующие процессам формирования гражданского общества.

Как можно было заметить, вопрос становления гражданского общества в большей степени относится к сфере правовой культуры, воспитания и образования, чем собственно к праву. Право – это лишь мера возможного

поведения, инструмент в руках гражданина, которым ещё нужно уметь грамотно воспользоваться.

Но ни государство как система организации власти и ее выражения, ни общество как носитель социально-экономических интересов не могут существовать и функционировать вне правовой среды, ни одно современное демократическое государство не в состоянии вне и помимо правовых средств осуществлять свою деятельность.

Право в различных культурах играло и играет неодинаковую роль. И все-таки право есть везде, где существует государство, как бы оно ни относилось к содержанию и ценности правового регулирования. Право составляет необходимое свойство, аспект государственной деятельности. Такое качество присуще праву, поскольку оно незаменимо как общесоциальный регулятор и его использование обусловлено объективными факторами, находящимися вне институтов государства. Право возникает в государстве в силу объективной необходимости, поэтому государство в принципе не может пренебречь правовой формой, без ущерба для социальных отношений не может манипулировать правом или освободиться от него.

Право выступает в современных условиях языком общения государства с обществом. Государство влияет на поведение граждан через право и в границах правовых требований. Право легализует государственную деятельность, устанавливает основания и формы охранительных и принудительных мер воздействия и в то же время определяет границы дозволенности действий государства, обозначает пределы вмешательства в частную жизнь граждан, их коллективов. Право воздействует на государство и регламентирует его взаимоотношения с населением, отдельной личностью. Государственная деятельность посредством права вводится в строгие рамки юридических требований, приобретает юридическую форму. Только правовая форма регламентации и формализации деятельности государства обеспечивает возможность осуществления действенного контроля за работой государственного аппарата и тем самым создает юридические гаран-

тии ответственного поведения чиновника перед населением. Отстаивая свои законные интересы, защищая права в судах, используя предоставленные правом возможности, люди «заставляют» государство действовать в установленных правом пределах, не дают ему выйти за границы его компетенции. Но и само государство как система управления должно проявлять свою заинтересованность в борьбе с коррупцией, волюнтаризмом, бюрократией как факторами, разрушающими эту систему, ослабляющими управление и в конечном итоге само государство. Только взаимная ответственность государства и общества на основе правовых предписаний позволит обеспечить социальную, политическую и экономическую стабильность.

Исследованиями подтверждается, что эффективность действия права как механизма осуществления легитимной политической власти определяется: открытостью и гласностью используемых норм права; многообразием применяемых санкций; разделением прав и обязанностей участников правоотношений; «одномерностью» закона, который выступает «всеобщей равной мерой для всех» (К.Маркс)¹.

Кроме того, оценить эффективность правового регулирования соответствующих общественных отношений можно, используя концепцию «стабильности закона», характеризующуюся следующим: 1. социальной обусловленностью – соответствием реальным условиям жизни, адекватностью регулирования; 2. совокупностью существенных свойств, отражающих достаточные качества закона, от которых зависит способность удовлетворять потребности общества – высокое качество, уровень юридической техники; 3. социально-научными и юридико-научными качествами, отражающими уровень совершенства закона; 4. результатами его реализации, степенью фактического претворения закона в жизнь².

¹ См. подробнее: Исаков Н.В. Указ соч. С.20.

² См. подробнее: Концепция стабильности закона / Отв. ред. В.П. Казимирчук. – М., 2000. – С.12-14. Об эффективности правового регулирования см. также: Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых

В современных условиях связывающая роль гражданского общества в отношении государства усиливается. При этом наблюдается следующая закономерность: чем точнее право отражает объективные потребности общественного развития, тем в большей мере оно связывает государство. Активность государства в этом случае не подавляется. Напротив, оно расходует свои административные ресурсы в нужном русле и исключительно в интересах общества и отдельной личности, что позволяет более эффективно достигать необходимого результата. Парадоксально, но только будучи связанным правом государство может чувствовать себя свободно в своих действиях, а значит, будет соответствовать своему историческому предназначению. «В настоящее время особенно необходим баланс интересов государства и личности, равновесие взаимодействия государственных институтов и общественных объединений. Иными словами, государство и гражданское общество нуждаются во взаимных правах и обязанностях»¹.

Концепция господства права (правового государства) как раз исходит из того, что право в интересах личности, общества «связывает» государство. Оно выступает мощным ограничителем государственного произвола. В указанном смысле право выступает как сила, способная подчинить государство. Образно говоря, право господствует над государством для того, чтобы господство государства не встало над обществом. В.М. Гессен в начале XIX века писал: «Правовым называется государство, которое признает для себя как правительства создаваемые им же как законодателем юридические нормы. Правовое государство в своей деятельности, в осуществлении правительственных и судебных функций связано и ограничено пра-

норм. – М., 1980. – 280 с.; Малько А. Эффективность правового регулирования // Правоведение. – 1990. – № 6. – С.61-67; Жинкин С.А. Некоторые проблемы видов эффективности норм права // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С.30-33; Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С.3-11; Фаткулин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. – Казань, 1977. – 119 с.; Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права. – Воронеж, 1984. – 157 с.

¹ Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.8.

вом, стоит под правом, а не вне и над ним. Отличительным свойством правового государства является подзаконность правительственной и судебной власти; такая подзаконность предполагает обособление властей – отделение правительственной власти от законодательной и судебной от той и другой»¹. Далее В.М. Гессен развивает эту мысль: «Государство, в лице своей правительственной власти, является правовым субъектом; и точно также правовым субъектом является гражданин. Субъективные публичные права гражданина обеспечиваются системой юридических гарантий, осуществляющих на практике идею правового государства. Правомерность правительственной власти является в правовом государстве источником субъективных публичных прав гражданина»².

Как отмечалось ранее, государство не столько формирует право, сколько завершает правообразовательный процесс, придавая праву определенные юридические формы (нормативный акт, судебный или административный прецедент и др.). Государство создает право на институциональном уровне.

Причины возникновения права коренятся в несколько иной плоскости – в материальном способе производства, характере экономического развития общества, его культуре, исторических традициях народа и пр. Именно экономические потребности и интересы различных социальных групп преломляются через политико-правовую систему в наибольшей степени.

Есть основания считать, что становление права как регулятивной системы завершается с появлением развитой рыночной экономики. Это произошло в Европе в XIX веке и выразилось в становлении англосаксонской и романо-германской правовых систем. Государство же обеспечивает внешние условия ее функционирования³.

¹ Гессен В. О правовом государстве // Правовое государство и народное голосование: К реформе государственного строя России. – Вып. 2. – СПб., 1906. – С.12.

² Там же. С.44-45.

³ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М.Корельского и В.Д.Перевалова. С.62.

Следовательно, «первопричины права лежат не в государстве, а в социальной необходимости, общественных потребностях. Но после того, как эти потребности осознаются государством, оно переводит их на язык законов, юридических норм, то есть создает, учреждает право. Правотворчество исключительная прерогатива государства. При этом имеется в виду как аутентичное (авторское) правотворчество, так и делегированное...

...Процесс формирования права может идти как сверху вниз, так и снизу вверх, вырастая из народных корней, обычаев, традиций, индивидуальной саморегуляции, и государству остается лишь «согласиться» с этим, закрепить сложившиеся правила в законах. Словом власть не является единственной правотворящей силой. В известном смысле право создается всем обществом»¹.

Итак, «генезис права – результат взаимодействия социально-экономического развития с политическим»². В своей трудах К.Маркс отмечал: «совокупность ... производственных отношений составляет экономическую структуру общества, реальный базис, на котором возвышается юридическая и политическая надстройка и которому соответствуют определенные формы общественного сознания»³.

Более того, «право есть наиболее адекватная форма экономических отношений. Последние могут нормально функционировать только и исключительно в правовой форме. Все иные формы (традиционная, религиозно-нравственная, директивно-государственная) не являются оптимальным, поскольку не отвечают потребностям рыночной экономики, искажают или попросту отвергают рыночные начала как безнравственные, анархические, противоречащие духу народа и т.п. Таким образом, право – это не нечто внешнее для экономики. Право – естественная форма экономиче-

¹ Теория государства и права: Курс лекций. С.241.

² Куманин Е.В. Указ. соч. С.129.

³ К. Маркс. К критике политической экономии // К. Маркс, Ф.Энгельс. Сочинения. – М., 1959. – С.6-7.

ских отношений»¹. Оно не просто воздействует на экономику, а выступает имманентной ее частью. На содержании политических решений, оформляемых в дальнейшем правовыми предписаниями, сказываются интересы тех социальных групп, которые занимают доминирующее положение в экономике. Право активно используется ими для лоббирования своих потребностей различными способами и средствами, что в конечном счете определяет направление и перспективы развития общественных отношений в государстве. Как верно отмечает Е.В. Куманин, – «социальные потребности в правовом упорядочении, отражая объективный ход экономического развития, получают завершающие формы в процессе осуществления государственной власти»². Именно поэтому получило столь широкое распространение определение политики как концентрированного выражения экономики. В этом смысле государство не является начальной, глубинной причиной формирования правовых регуляторов. Недооценка этого принципиально важного положения ведет к тому, что часто в обыденной жизни формируется мнение, будто только государство создает право и меняет его содержание произвольно по своему усмотрению, является его единственным и определяющим источником. Но «право не является возведенной в закон волей государства, оно лишь формируется им как органом общенационального представительства... Современное право по своей сущности есть сбалансированная воля всего общества, всех его социальных групп и слоев, воля, превращающая государство из всевластного господина в контролируемого слугу общества»³.

Носителями политико-правовых, а в конечном итоге социально-экономических интересов выступают социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: имущественному, по доходам, по видам деятельности при аналогичных доходах, по профессиям, отраслевым и ре-

¹ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М.Корельского и В.Д.Перевалова. С.61.

² Куманин Е.В. Указ. соч. С.127.

³ Теория государства и права: Курс лекций. С.167.

гиональным интересам. Это наемные рабочие и хозяева предприятий, фермеры и земельные собственники, мелкие и крупные предприниматели, управляющие компаниями и их акционеры, государственные служащие и т.п. У каждой из этих групп есть свои интересы, обусловленные их социально-экономическим положением, а также принадлежностью к тому или иному региону, виду деятельности.

Представители этих групп индивидуально выражают свои интересы в средствах массовой информации, на митингах, обращаясь с просьбами, протестами, пожеланиями в государственные учреждения, ответственные за принятие того или иного политического решения.

Это *первая линия взаимодействия* гражданского общества с государством.

Носители социально-экономических интересов объединены в развитых странах в многочисленные союзы, ассоциации: это профсоюзы, союзы предпринимателей, фермеров, различных торговцев, студентов и т.п. Некоторые из этих союзов насчитывают миллионы членов (профсоюзы, например), другие играют огромную роль в экономике страны из-за представляемых ими капиталов (союзы предпринимателей, банковских учреждений, торговые палаты, финансово-промышленные группы). Есть и совсем малозначачие объединения, например, простое товарищество для постройки дороги. Такие объединения являются *выразителями* политико-правовых интересов определенных групп людей, объединенных общими интересами.

Самые могущественные выразители социально-экономических интересов – это союзы предпринимателей и профсоюзы. Они осуществляют собственные концепции защиты интересов своих членов, стремясь оказать максимальное воздействие на государственную юридическую политику, особенно связанную с воздействием на экономическую сферу. Степень влияния рассматриваемых союзов обусловлена наличием собственных печатных изданий, значительных финансовых ресурсов за счёт членских и

инных взносов, функционированием центров подготовки кадров и связей с общественностью, созданием «групп давления» в правительстве, парламенте, других властных структурах. Союзы предпринимателей и профсоюзы построены по отраслевому и территориальному признаку, все местные и отраслевые союзы иерархически подчинены общенациональным центрам, которые, в свою очередь, входят в международные, региональные и мировые объединения. Вертикальная интегрированность позволяет четко координировать свою деятельность и взаимодействовать с соответствующими уровнями власти.

Рекомендации, советы, консультации, меморандумы, конференции, различные каналы влияния и давления этих выразителей экономических интересов на органы государственного управления - это *вторая линия связи* общественных институтов с государственными.

Выразителями социально-экономических, политико-правовых, религиозных, культурных, экологических, специфических региональных интересов являются политические партии, которые часто действуют под знаменем общенациональных интересов. Основными институтами гражданского общества выступают также СМИ, специализированные общественные организации, адвокатура.

Интересным с точки зрения изучения вопросов формирования юридической политики является слияние субъектов публичных и частных юридических интересов и возникновение в результате этого новых субъектов, не вписывающихся теоретически в классическую схему взаимоотношений государства и общества в юридической сфере. Например, создаются органы из представителей союзов предпринимателей, профсоюзов и исполнительной власти для определения политики в сфере трудовых отношений между предпринимателями и трудящимися, организуются сложносоставные комитеты, советы по выработке средств правового регулирования того или иного направления деятельности государства. Основная часть таких органов формально осуществляет консультативную деятельность, но в

действительности решающим образом воздействует на юридическую политику государства. К таким органам относятся различные советы экспертов при Правительстве РФ, министерствах, отдельных их управлениях, Центральном Банке, правлениях государственных организаций и предприятий и др. Аналогичные советы создаются при правительствах (администрациях) и главах регионов для реализации региональных программ развития той или иной сферы с эффективным использованием средств правового воздействия.

Другая группа государственно-общественных органов, имеющая возможность влиять на формирование юридической политики – это советы по сферам деятельности, например, научно-технический, военно-промышленный, по региональной политике, здравоохранению, образованию. В отличие от отраслевых советов в них входят наряду с сотрудниками правительственных органов и экспертами представители самых разных отраслей, банков, различных фондов, объединений инженеров, профсоюзов, общественных движений. Их рекомендации относятся к принципиальной ориентации государственной политики по данным направлениям, в том числе по использованию соответствующих средств правового регулирования.

Специфическим органом в ряду вышеперечисленных является общественная палата РФ, которая «обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Федерации и органов местного самоуправления»¹. Специфика же указанного органа в том, что, являясь формально общественным институтом, в то же время его деятельность регламентируется отдельным федеральным законом, обеспечение деятельности осуществляется аппаратом, который по своему статусу является федеральным государственным учреждением, финансируется общественная палата из федерального бюджета². Аналогичная ситуация и в отношении общественных палат, сформированных на уровне субъектов Российской Федерации.

Рассмотренные отношения образуют *третью линию* связи между носителями общественных интересов и государственными органами: носители (в данном случае заинтересованные группы) – выразители (общественные, профессиональные, отраслевые объединения) – группы влияния и давления (советы при государственных регулирующих органах, лоббистские группы и т.д.). По этой линии происходит корректировка частного интереса с интересами других социальных, профессиональных, общественных групп и интересами государства.

Существуют многочисленные возможности воздействия носителей и выразителей частных и общественных интересов на государственную юридическую политику: через органы массовой информации, демонстрации и манифестации, сбор подписей, обращения в суды (от местных до международных), акты гражданского неповиновения, отзыв выборных представителей и т.д.

Обратная связь между проводимой государством юридической политикой и общественными интересами довольно жесткая.

Во-первых, успех государственно-правового регулирования выражается в количественных показателях, непосредственно связанных с юридической сферой – в темпах роста или снижения преступности, правовая урегулированность общественных отношений в соответствии с потребностями

¹ Статья 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

² Там же. Статьи 26, 28.

и необходимостью такой урегулированности. Это опосредует социально-экономические показатели – темпы роста экономики, улучшение структуры производства, рост занятости, снижение темпов инфляции, повышение жизненного уровня и укрепление здоровья нации, повышение научно-технического и образовательного уровня и т.д. Ведь в конечном итоге задача государства и сводится к повышению уровня социально-экономических показателей через механизмы правового регулирования и защиты.

Во-вторых, результат государственно-правового регулирования проявляется в показателях, не всегда поддающихся точному количественному измерению: уровень социальной напряженности (забастовки, демонстрации, различные выступления), уровень законности и правопорядка, его оценка независимыми средствами массовой информации, состояние окружающей среды, качество жизни.

В-третьих, ключевым показателем выступает уровень доверия носителей политико-правовых интересов и их объединений к публичной власти и степень поддержки прямо или через свои объединения осуществляемой ей деятельности в сфере юридической политики. Наглядно это проявляется, например, на парламентских выборах, когда избиратели голосуют за ту или иную партию, правящую или оппозиционную.

Была рассмотрена во многом идеальная картина зависимости государственно-правового регулирования от общественных интересов, механизм этой зависимости и обратной связи. В реальной жизни наблюдается масса отклонений от представленной модели: идет борьба между отдельными группами интересов за влияние на органы, принимающие политико-правовые решения, широкое распространение получил лоббизм в его негативном проявлении и коррупция в государственных органах, защита и отстаивание представителями объединений личных, а не общественных интересов, что коренным образом меняет идеальную картину взаимодействия общества и государства в области юридической политики.

§ 2.5. Этапы формирования юридической политики

Синтезируя в себе черты и политики, и права, юридическая политика имеет политический, правовой и юридический уровни, осуществление которых строится по классической схеме постановки и решения проблемы.

Применительно к юридической политике эта схема может выглядеть следующим образом:

1. Определяются направления в правовой сфере, подлежащие целенаправленному воздействию со стороны государства в целях формирования необходимого уровня и степени правовой урегулированности.

2. Определение методов, способов, типов и средств необходимого правового регулирования, а также соответствующей для этого системы организации деятельности государственных органов.

3. Планирование законодательной деятельности на текущую и долгосрочную перспективу по обозначенным направлениям.

4. Прогнозирование возможных результатов и последствий.

5. Программно-политическая деятельность.

6. Правотворческая деятельность.

7. Формирование управленческо-организационных механизмов, технического, экономического и иного обеспечения реализации нормативно-правовых актов.

8. Сопутствующая деятельность, выражающаяся в планировании и проведении общественной информационно-разъяснительной работы. Как и любая иная, юридическая политика должна являться всегда *публичной, официальной*, то есть надлежащим образом доводиться до сведения граждан, проводиться гласно, поскольку ее содержание должно быть внятным и понятным обществу. Она должна адекватно отражаться в средствах массовой информации, быть объективной. Это позволит обеспечить поддержку обществом намечаемых преобразований и предупредить нагнетание неоправданной напряженности вследствие недостатка информации. К сопутст-

вующей деятельности следует относить идеологическую, просветительскую, воспитательную и иную работу в правовой сфере.

Первые четыре составляющих предложенной схемы можно обозначить как *этап формирования юридической политики*. Этот этап образует политический уровень.

Он включает в себя прежде всего подготовительную деятельность:

1. фактическую подготовку – проведение различных мероприятий, в ходе которых собираются необходимые данные по интересуемому направлению. Далее они всесторонне анализируются для получения объективного представления о ситуации на текущий момент и во избежание в дальнейшем ненужных ошибок и просчетов. Оценивается, что существует на данный момент, что функционирует эффективно, а что нет, что из необходимых элементов отсутствует в данной области и что необходимо создать, дабы заполнить этот пробел.

«Систематический и широкий анализ действия публичных институтов и права позволяет видеть реальные изменения в правовой сфере, отторгать негативные и поддерживать позитивные явления.

Для решения этих задач необходимо формирование мониторинга права. Важнейшим его инструментом служит правовая диагностика. Это – способ анализа действий права и публичных институтов, позволяющий с помощью системы информации и показателей фиксировать и оценивать их реальное воздействие на общественные отношения в определенный период времени»¹.

Следует учитывать, что правовая политика формируется при существовании уже действующего законодательства. Поэтому очевидно, что они не могут не оказывать влияния друг на друга. В аспекте их взаимодействия оправдано использование понятия «состояние законодательства», которое можно оценить с помощью ряда показателей. К ним относятся: 1) мера от-

¹ Тихомиров Ю.А. Право официальное и неформальное // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С.82.

ражения конституционных принципов; 2) наличие базовых принципов; 3) равномерность развития отраслей законодательства; 4) соответствие принципам и нормам международного права; 5) адекватность решаемым задачам экономического, социального и политического развития, обеспечения прав граждан; 6) открытость и доступность; 7) уменьшение правонарушений. Действие различных факторов ведет к изменениям в законодательстве (крупным, частным и т.п.) и в конечном итоге к новому состоянию законодательства, что требует определить новые этапы его развития и применения. В правовой политике нельзя не учитывать этапы развития законодательства, выделяя при этом главную стратегическую цель, которая связана с принципами законодательства¹. Кроме того, указанные показатели являются одновременно и критериями соответствия правовой политики и действующего законодательства друг другу, тем реальным жизненным условиям, в которых они реализуются.

В ходе подготовительных мероприятий в необходимых случаях принимаются меры по наведению структурной упорядоченности в юридической сфере как фактора создания крепкой платформы и стабильности дальнейшей правотворческой и правореализационной деятельности.

2. теоретическую подготовку. Основополагающая роль здесь принадлежит юридической науке и выработанной ею правовой доктрине, которые используются при создании проектов правовых актов, обеспечивают научное предвидение развития юридической ситуации. «Научность, обоснованность правовой политики на передовых достижениях юридической науки, соединенные с государственными подходами в области развития права, повышения его роли в жизни общества и личности есть отличительный признак правовой политики... Развитие юридической науки является важным условием становления правовой политики как целостной системы

¹ См.: Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки. С.75.

стратегического характера»¹. Юридическая наука – важнейшая опора правовой политики, так как именно здесь разрабатывается идеология права как социального института, его цели, функции, принципы, дух и смысл, формируются новые отрасли, институты и нормы права, новые юридические конструкции, понятия, инструменты, прогнозируется эволюция юридической технологии и правовой жизни. Юридические воззрения и концепции чрезвычайно значимы для формирования модели правового регулирования, для совершенствования законодательства, для оптимизации методологии толкования юридических норм, для правореализационного процесса².

Не менее важное значение имеют выводы, сделанные наукой на основе понимания и осмысления политической действительности. Необходимо максимально ясно и просто объяснить явления в политической и правовой жизни и на этой основе предопределить будущее³.

Научная форма деятельности тесно связана с доктриной как системой идей и взглядов, формирующих целостное представление о предмете или явлении, где обозначаются теоретические основополагающие и незыблемые принципы, которыми следует руководствоваться при разработке концепций юридической политики. «Доктринальная форма реализации правовой политики задает параметры государственной правовой жизни, которые опираются на достижения российской и мировой, приемлемой для России, юридической мысли, науки в целом»⁴. Доктрина позволяет теоретическим научным изысканиям оказывать реальное практическое воздействие на действительность⁵.

¹ Там же. С.78. См. также: Трофимов В.В. О совершенствовании научных основ правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2. – С.7-17.

² См.: Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь. С.23.

³ Исаков Н.В. Указ. соч. С.22.

⁴ Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики. С.13-14.

⁵ О роли доктрины в правовом регулировании см.: Бошно С.В. Доктрина как форма и источник права // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С.70-79.

Стоит отметить, что современной российской юридической науке свойственен некий консерватизм, запаздывание в отношении складывающейся действительности. Это вызвано, во-первых, отставанием юридической науки с советского периода от мировых тенденций. В настоящее время российская юриспруденция осваивает лишь то, что уже давно пройдено и от чего начинают отходить во многих странах Запада. Механическое заимствование иностранного опыта в отношении правового регулирования или создание новых для России юридических институтов без должной научной обоснованности приводит к тому, что часто такие модели не работают, а подчас результаты оказываются совершенно противоположными ожидаемым. Во-вторых, научная мысль не поспевает за быстроменяющейся, порой разворачивающейся на 180 градусов, общественной и политической обстановкой. Регулярно принимаемое в угоду текущим политическим и социально-экономическим потребностям законодательство приводит к тому, что правоведам приходится осмысливать уже произошедшие перемены, а не предвосхищать их. Юриспруденция не может в связи с этим занять место идеологического и доктринального базиса, не позволяет научной мысли стать теоретическим источником проводимых правовых преобразований, что негативно сказывается на правовой системе страны. Деятельность государства в сфере правового регулирования не подчинена единым целям и задачам, не охвачена единой доктриной, не имеет четких ориентиров, поэтому юридическая политика в России отличается нестабильностью, непоследовательностью и разобщенностью.

Следует согласиться с точкой зрения Н.Н. Тарасова, который отмечает, что «сегодня для нашей теоретической юриспруденции настал "момент истины"». Сумеет ли российское правоведение стать полностью адекватным не только текущему (ситуативным) социальным запросам, но и идеалом современной науки, способным не только объяснять текущее "настоящее", но и эффективно прогнозировать и проектировать принципиальное "будущее" права, или "планомерно отступит" на описательно-комментаторские

позиции, во многом зависит от отношения юристов к проблемам методологии своей науки»¹.

Завершается политический этап выработки концепции правового развития государства, то есть намечается генеральная линия политической деятельности и отдельные направления ее развития и воздействия на правовую сферу.

А.П. Коробова следующим образом определяет понятие «правовая концепция» - «это разработанная на общегосударственном уровне система представлений о перспективах совершенствования правовой жизни общества, о целях, задачах, основных направлениях, приоритетах, принципах и средствах правовой политики государства»².

Основной задачей данного этапа является определение в общем виде замыслов, идей, целевых установок и содержания правовой политики. Выработка правовых идей стратегического характера и составляет сущность правовой политики.

Ключевыми видами деятельности на данном этапе являются планирование и прогнозирование.

«Выявление и использование резервов для повышения эффективности действия права может быть осуществлено наиболее успешно в том случае, если в масштабах страны, (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. - Я.Б.), а также отраслей хозяйства и отдельных ведомств будет организовано систематическое планирование юридической, прежде всего правотворческой, деятельности...

...На поведение личности, как и коллектива, оказывает влияние сложная совокупность факторов, к числу которых относится и право. Задача состоит в том, чтобы все факторы действовали в едином направлении, гар-

¹ Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. – Екатеринбург, 2001. – С.9.

² Коробова А.П. Об особых свойствах правовых идей стратегического характера // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.22.

монично усиливая друг друга и способствуя единой цели – совершенствованию ... общественных отношений...

...Так как право имеет своим источником материальные условия жизни общества, то планирование будущих изменений в правовой надстройке требует глубокого анализа экономических и социальных процессов и свойственных им тенденций. Поэтому основой юридического планирования является предвидение тех будущих изменений в жизни общества, которые потребуют изменения правовой надстройки»¹.

Таким образом, в планировании наблюдается два противоположных, но тесно взаимосвязанных процесса. С одной стороны, «исследование юридической политики, рассматриваемой в единстве с экономической и социальной политикой, анализ различных типов влияния политики на право в первую очередь ориентированы на определение реальных границ и главных направлений политического опосредования правового развития. Вместе с тем, без изучения характера воздействия юридической политики на правовую систему невозможна разработка основных обоснованных социально-правовых прогнозов на ближайшую и долгосрочные перспективы, главная цель которых - установление общих перспектив развития права, включая механизм законодательной и правоприменительной деятельности, тенденций развития правовой активности, возможных вариантов развития конкретных правовых институтов»².

«Нетрудно видеть, что такое предвидение в сущности выходит за рамки правовой системы. Для того чтобы предвидеть изменения в социальной жизни, недостаточно знать действующие правовые нормы. Необходимо глубоко анализировать экономические, политические, социально-психологические, демографические и другие явления в жизни общества, которые в совокупности определяют особенности правового регулирования общественной жизни... Вместе с тем, для правового прогнозирования

¹ Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С.170.

² Куманин Е.В. Указ. соч. С.130.

и планирования нужны и юридические знания, ибо правовые нормы и институты имеют собственные, внутренние закономерности и особенности построения и развития»¹.

В свою очередь «прогнозирование позволяет повышать степень научной обоснованности и объективности планов, отбирать наиболее целесообразные плановые директивы, выяснять прямые и отдаленные, косвенные последствия принимаемых плановых решений и тем самым предварительно оценивать развитие процесса выполнения плана. В социально-правовом прогнозировании особое значение имеет исследование возможного хода выполнения планов законодательных работ и программ правоприменительной деятельности. Полученная прогнозная информация должна служить всестороннему выявлению факторов, способствующих выполнению планов... Комплексное обеспечение процессов планирования законодательных и иных работ своевременной прогнозной информацией является одной из предпосылок своевременного и четкого выполнения этих планов, а значит и условием повышения эффективности ... юридической политики»².

Любая деятельность, а тем более политическая, немислимы без конкретных ориентиров, без представлений о конечных результатах деятельности, а также о путях и сроках их достижения. «Там, где нет концепции, там нет и не может быть никакой политики, а есть лишь видимость сознательного регулирования, а по сути – анархия»³.

Концепция должна быть: 1. Целостной, то есть охватывать все аспекты правовой деятельности государства в их единстве и системности. Проведение определенной деятельности по одному из направлений предполагает координацию или параллельную реализацию и других направлений юридической политики. 2. Адекватной реальной действительности, то есть объективно соответствовать современному уровню развития обществен-

¹ Кудрявцев В.Н. Там же.

² Куманин Е.В. Там же.

³ Малько А.В., Шундикова К.В. Указ. соч. С.16.

ных отношений. 3. Опирающейся на национальные правовые традиции, культуру и опыт с учетом применимого зарубежного опыта. Именно этим обуславливается специфика правовой политики конкретного государства.

Без этих составляющих любая политическая деятельность обречена на провал. Принятие общей концепции правового регулирования – это давно назревшая необходимость для России¹.

При этом «политика, для того, что бы оправдать свое предназначение, должна быть принципиальной, иметь систему руководящих идей, начал – систему определенных принципов»². Выделяются следующие основные принципы правовой политики, на основе которых она должна разрабатываться и осуществляться: 1) социальная обусловленность; 2) научная обоснованность; 3) устойчивость и предсказуемость; 4) легитимность, демократический характер; 5) гуманность и нравственные начала; 6) справедливость; 7) гласность; 8) сочетание интересов личности и государства; 9) приоритетность прав человека; 10) соответствие международным стандартам³.

Например, прогнозирование и построение концепций на определенную перспективу как последовательные этапы в отношении развития социально-экономической сферы и формирование единой и целостной социально-экономической политики на законодательном уровне в общем виде закреплены в Федеральном законе РФ от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁴. Здесь же даются легальные дефиниции подобного рода деятельности в социально-экономической сфере. Так, кон-

¹ И определённые шаги к этому предпринимаются. См., например: Матузов Н.И., Малько А.В., Шундикова К.В. Правовая политика современной России: проект концепции // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С.6-27.

² Цит. по: Коробова А.П. О понятии и природе правовой политики. С.32.

³ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики. С.7. См. также: Рудковский В.А. Принципы правовой политики // Закон и право. – 2004. – № 1. – С.28-31; Он же. О принципах правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С.6-14.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст.2871.

цепция определяется как система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей; прогнозирование (в законе используется термин «государственное прогнозирование») – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Было бы весьма полезно принять подобный законодательный акт и в отношении разработок прогнозов и концепций политико-правового развития страны.

Этим же федеральным законом предусматривается, что прогнозы и концепции в дальнейшем должны получить свое выражение в федеральных целевых программах.

Поэтому следующий (второй) этап – это *этап оформления юридической политики*. Данный этап представляет правовой уровень юридической политики.

Переходным звеном между политическим и правовым уровнями выступает деятельность государства по формулированию краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ решения правовых проблем, включающих комплексное правовое развитие соответствующих направлений, нуждающихся в правовом регулировании, определение органов, ответственных за разработку и исполнение этих решений, выделение необходимых средств и определение порядка финансирования.

Законодатель следующим образом определяет понятие «программа» – это комплексная система целевых ориентиров и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров¹.

¹ Федеральный закон РФ от 20.07.1995г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст.2871.

Данная деятельность обусловлена усложнением задач правового регулирования, взаимопроникновением и детерминацией различных сфер общественной деятельности.

Программа, в отличие от концепции, уже не должна носить декларативный характер, а предусматривать жизнеспособный фундамент своей реализации, не только правовой, но и экономический, политический, идеологический, включать план конкретных мероприятий и мер в различных сферах государственной деятельности, устанавливать сроки их исполнения. Взаимное влияние различных видов политической деятельности и общественных отношений обязательно должно учитываться при разработке программ государства в юридической сфере.

Формирование программ конкретных действий по основным направлениям происходит в соответствии с состоянием как внутреннего регулируемого объекта (правовых проблем, правовой ситуации), так и социально – экономических потребностей общества в целом. Объектами программирования развития правовой сферы должны явиться отрасли права либо совокупность правовых норм, направленных на комплексное и консолидированное регулирование различных направлений общественного развития – социальная сфера, экономика, наука, промышленность, образование и т.д., а также самой юридической сферы.

Программа может иметь как нормативное, так и ненормативное оформление. Нормативное оформление имеют, например, государственные и федеральные целевые программы, утверждаемые указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ¹, порядок разработки кото-

¹ См., например: Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. №1668 «О Федеральной миграционной программе» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 18. – Ст.2065; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2001 г. № 888 «О федеральной целевой программе “Развитие налоговых органов (2002-2004 годы)”» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть 2). – Ст.32; Постановление Правительства РФ от 29 августа 2001 г. № 636 «О Федеральной целевой программе “Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы”» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 38. – Ст.3743.

рых также имеет нормативное регулирование¹. Нормативное оформление программ придает им статус официальной политики государства. Ненормативное оформление имеют, например, программы политических партий, общественных институтов и организаций.

Программа, имеющая даже нормативное закрепление, не имеет непосредственных юридических механизмов исполнения, поэтому должна предусматривать соответствующее законодательное обеспечение.

Завершает этап оформления юридической политики *правотворческая* деятельность как процедура придания соответствующим программно-политическим установкам официального статуса с помощью нормативных правовых актов. При этом правотворчество имеет особый статус и занимает специфическое место в юридической политике. Именно здесь происходит окончательный переход с политического уровня юридической политики на правовой, политическая воля обретает нормативную оформленность и, следовательно, способность к реализации. В силу этого её можно рассматривать одновременно и как завершающий этап формирования юридической политики, и как начальный этап её реализации.

§ 2.6. Осуществление подготовительных мероприятий для проведения юридической политики в России

Сумбурное правотворчество в период становления новой России потребовало в дальнейшем активных мер по исправлению сложившейся здесь ситуации. Исходя из рассмотренных ранее критериев, «состояние законодательства» требовало срочных мер по его улучшению. Осознавая столь явную проблему, российское руководство озаботилось её решением еще с середины 90-х годов прошлого века.

¹ См., например: Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст.2669.

Началось осуществление подготовительных мероприятий для дальнейшего реформирования законодательной системы страны в целях укрепления законности, правопорядка и основ федерализма.

Ключевой составляющей этих мероприятий стало формирование единого правового пространства. Термин «единое правовое пространство» относительно недавно вошел в политико-правовой лексикон. Под правовым пространством следует понимать всю совокупность норм правовой системы, действующей на территории государства. «Поскольку основа правовой России – Конституция, то единство правового пространства РФ можно определить как обусловленное федеральной Конституцией состояние согласованности, соотносимости и соподчиненности правовых норм, исходя из их юридической значимости (верховенства)»¹. При его раздробленности не только затрудняется целостное государственное правовое влияние и воздействие, но и создаются определенные сложности в применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

Под формированием единства правового пространства понимается создание стройной системы нормативного регулирования на всей территории страны, то есть приведение действующего нижестоящего законодательства в соответствие с вышестоящим и Конституцией РФ и соблюдение в дальнейшем строгой иерархии актов и полномочий органов власти по их принятию. Эта позиция получила первоначально свое отражение в Указе Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации»² и в принятом в связи с ним постановлении Правительства РФ от 3 июня 1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции

¹ Сомов С. Единство правового пространства // Законность. – 2001. – № 2. – С.30; См. также: Исаков Б.В. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. – 1997. – № 4. – С.54-58.

² Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст.3337.

Российской Федерации»¹, предусматривающем юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ «в целях выработки ... мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

Деятельность по укреплению единства правового пространства была продолжена в Указе Президента от 2 мая 1996 г. № 642 «О мерах по развитию органов юстиции Российской Федерации»², в соответствии с которым Минюсту поручалось проводить юридическую экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти в Правительство Российской Федерации и осуществлять контроль за соответствием ведомственных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации. В его развитие постановлением Правительства РФ от 7 ноября 1996 г. № 1177 была утверждена Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации³, усилившая роль органов юстиции в сфере правового обеспечения нормотворческой деятельности и закрепившая полномочие по государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих межведомственный характер.

Стоит заметить, что в упомянутом Указе Президента РФ № 642 впервые на законодательном уровне употреблен термин «правовая политика государства», поэтому дату 2 мая 1996 года можно принять как дату провозглашения идеи правовой политики в России. Хотя справедливости ради

¹ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 24. – Ст.2281.

² Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 19. – Ст.2259.

³ Постановление Правительства РФ от 7 ноября 1996 г. № 1177 «Об утверждении Концепции реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 42. – Ст.4806.

стоит заметить, что сам термин «правовая политика» появился несколько раньше, а именно в Указе Президента РФ № 2147, которым было утверждено положение «Об обеспечении деятельности Института государства и права Российской академии наук в качестве аналитического центра по правовой политике Президента Российской Федерации».

Но из-за слабости «Центра» и отсутствия механизма реализации регионального законотворчества продолжало находиться в то время в «автономном плавании» и слабо координировалось не то что с федеральными законами, но даже с Конституцией РФ (особенно в республиках). Поэтому реально ситуация отчасти изменилась только на федеральном уровне законодательства.

Лишь с приходом в 2000 году нового руководства страны идея формирования единого правового пространства получила второе дыхание. Отчасти это было вызвано политическими соображениями – доктриной построения «вертикали власти», но главная причина все же состояла в другом: федеральный центр стал понимать, что без унифицированного правового регулирования, без стройной системы нормативной регламентации, в атмосфере юридических коллизий и неразберихи говорить о проведении какого-либо единого политического курса на всей территории государства не приходится.

Была развернута весьма активная деятельность по приведению действующего регионального законодательства в соответствие с федеральным и в дальнейшем обеспечение контроля за четким разграничением компетенции между уровнями власти по принятию нормативных правовых актов в соответствии со ст.ст. 71-73 Конституции РФ. Первоначально основную роль здесь играли органы прокуратуры, а также полномочные представители Президента в федеральных округах. Именно они выполняли основную работу по проверке действующих нормативных актов субъектов РФ. Однако в дальнейшем стал необходим постоянный мониторинг законодательства и контроль за нормотворчеством регионов. В свете изменившегося статуса Министерства юстиции Российской Федерации в юридической сфере эта деятельность была поручена ему, что было закреплено рядом

нормативных актов. Основные из них – Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»¹, утвердивший новое положение о Министерстве в связи с постановкой новых задач и возложением новых функций; Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах обеспечения единства правового пространства Российской Федерации»², во исполнение которого в начале 2001 г. был создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов РФ – федеральный регистр³, а также сформированы Управление законодательства субъектов РФ при Министерстве юстиции РФ и отделы правовой экспертизы при учреждениях юстиции в субъектах РФ. Во исполнение и развитие этих указов приняты постановления Правительства и приказы Минюста⁴.

Получив крепкую нормативную базу, правовая экспертиза стала мощным средством для скорейшего формирования единства правового пространства в РФ. Органами юстиции осуществлялась тотальная проверка действующих нормативных правовых актов всех субъектов РФ на соответствие их Конституции РФ и федеральному законодательству. В целях повышения качества регионального законодательства представители органов юстиции участвуют в заседаниях законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ, в работе комитетов и комиссий.

¹ Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 32. – Ст.4043.

² Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 33. – Ст.3356.

³ Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 49. – Ст.4826.

⁴ Приказ Минюста РФ от 10 июня 2000 г. № 176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2000. – № 7; Приказ Министерства юстиции от 20 ноября 2000г. № 332 «О введении в Министерстве юстиции Российской Федерации отчетности о деятельности по введению единства правового пространства» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2000. – № 12; Приказ Минюста РФ от 29 октября 2003 г. № 278 «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2003. – № 11.

Тем не менее ощущается некоторая незавершенность. Во-первых, вопросы правовой экспертизы дублируются органами прокуратуры, в чем нет особой необходимости. Это приводит к тому, что между экспертами этих ведомств неизбежно возникают разногласия по вопросам соответствия проверяемых актов федеральному законодательству. Во-вторых, органы юстиции не могут напрямую воздействовать на органы власти субъектов РФ при принятии ими нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству (только через прокуратуру). Такая структура излишне усложняет механизм, поэтому в целях формирования единой и целостной системы контроля за законодательством необходимо передать весь комплекс полномочий в этой сфере органам юстиции, а прокуратура сосредоточит свою деятельность на надзоре за выполнением органами государственной и муниципальной власти действующего законодательства и своих административно-хозяйственных функций. В-третьих, система правовой экспертизы органов юстиции заканчивается на региональном уровне, не затрагивая нормотворчество местного самоуправления (хотя определенную деятельность здесь осуществляют органы прокуратуры, а также в порядке эксперимента органы юстиции в некоторых субъектах РФ). Но именно здесь особенно необходим плотный и постоянный правовой контроль, поскольку большая часть местного нормотворчества не может похвастаться высоким качеством своих документов. Так, по данным отдела Генеральной прокуратуры РФ по Уральскому округу, за 2002 год из 899 действующих в Уральском федеральном округе уставов муниципальных образований по результатам прокурорской проверки незаконными признаны отдельные положения 875 уставов, что составляет более 97%. Прокурами округа в 2002 году были опротестованы и оспорены в судебном порядке нормы 9775 незаконных актов органов местного самоуправления нормативного характера. Из них 9497 приведено в соответствие с федеральным и региональным законодательством. Возможно, в ходе реформы государственного управления система правовой экспертизы органов юстиции будет распространена и на местный уровень.

Следует указать на некоторую непоследовательность в деятельности государства при формировании единого правового пространства. Осуществляемая в настоящее время политика перераспределения полномочий между уровнями государственной власти приведёт к тому, что мероприятия по формированию единого правового пространства необходимо будет осуществлять заново.

Другой важной составляющей в деле наведения порядка в российском законодательстве стали работы по его официальной инкорпорации в рамках всей страны. Для этого были приняты указы Президента РФ от 6 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»¹ и от 14 февраля 1998 № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации»², где под Сводом законов понимается официальное систематизированное полное собрание действующих нормативных актов РФ. При этом «в целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и органами местного самоуправления» был принят указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов»³.

Работы в этой сфере поручены опять же Министерству юстиции. Им создана электронная база данных правовой информации «Эталон», включающая нормативные акты по всем регионам РФ.

Встав на путь унификации законодательной системы, государство последовательно в своей деятельности. Правительством РФ принят ряд постановлений для упорядочения правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Например, постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной

¹ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 7. – Ст.509.

² Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст.829.

³ Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст.1260.

власти и их государственной регистрации»¹, постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»², в соответствии с которым планирование, координацию и контроль правовой деятельности Правительства осуществляет Минюст РФ. Все проекты федеральных законов перед внесением их в Государственную Думу обязаны пройти его экспертизу и получить положительное заключение. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»³ устанавливаются единые правила разработки федеральных законов для всех федеральных органов исполнительной власти. Были попытки унифицировать законотворчество и остальных субъектов законодательной инициативы. Однако они ни к чему не привели, хотя это был бы заметный шаг вперед.

Таким образом, можно сказать, что федеральная исполнительная власть навела относительный порядок как в правовом пространстве государства, так и в своей правовой деятельности. Проведенная работа позволит в дальнейшем успешно реализовывать юридическую политику в России.

¹ Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 33. – Ст.3895.

² Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 17. – Ст.1877.

³ Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст.3335.

Глава III.

РЕАЛИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

§ 3.1. Формы реализации юридической политики

Политическая деятельность – это не мечта об идеале, не декларирование благих намерений и пожеланий, а направленность на реальное воплощение принятых политических решений, облеченных в правовую оболочку. И политика, и право должны получить возможность непосредственного осуществления в объективной действительности в условиях, обеспечивающих полноценное воплощение доктрины, концепции и программы действий, закрепленных в качестве цели в официальных нормативных документах государства. Как справедливо отмечают А.В. Малько и К.В. Шундигов, «проблема эффективности правовой политики – это прежде всего проблема практического достижения поставленных законодателем целей»¹. Процесс реализации в конечном итоге выступает единственным связующим звеном между идеальным (конечные цели) и реальным (текущий результат), показателем правильности проводимой политики и принятых в связи с этим решений. Мы не сможем говорить об эффективности ни концептуальной модели, ни реальной системы пока не столкнемся с действительностью, которая проявит все их достоинства и недостатки.

Прежде всего, следует различать реализацию самой юридической политики, её политических установок и реализацию правовых предписаний, выработанных правовой политикой в рамках юридической. В первом случае речь идёт о формах реализации юридической политики, во втором –

¹ Малько А.В., Шундигов К.В. Указ. соч. С.17.

непосредственно о правореализационной деятельности, её способах и средствах, содержательно наполняющих юридическую политику.

Определение «форма реализации», данное О.Ю. Рыбаковым в отношении правовой политики, в полной мере можно отнести и к политике юридической: *форма реализации* – «это совокупность объективно выраженных, взаимосвязанных, но формально разделенных отношений, регулируемых на основе права с помощью политических средств, приемов для достижения конкретных целей формирования и развития правового, социального, демократического государства, правления права и верховенства закона»¹.

Применительно к формам реализации юридической политики можно выделить три крупные группы отношений: правовые (юридические), организационно-управленческие и социокультурные.

Ранее уже отмечалось, что юридическая политика есть единство правовой политики (теоретический и концептуально-телеологический уровень) и юридической правореализационной деятельности (практический, деятельностный уровень). Эти два структурных элемента определяют два стратегических направления, по которым осуществляется юридическая политика – создание качественного правового регламентирования и полноценное воплощение правовых предписаний в объективной действительности, что и обуславливает две основные правовые формы ее реализации – *правотворчество* и *правореализацию*.

Говоря о правовых формах реализации, необходимо отметить, что некоторыми авторами правотворчество и правоприменение выделяются в качестве отдельных направлений юридической тактики, образующих самостоятельные типы политики². Так, например, А.П. Мазуренко указывает: «под правотворческой политикой следует понимать научно обоснованную,

¹ Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики. С.7.

² См., например: Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики. С.8-10; Кожевников С.Н. Указ. соч. С.39; Поленина С.В. Указ. соч.; Рудковский В.А. Правоприменительная политика. Сущность и содержание: Учебное пособие.

планомерную и системную деятельность субъектов правотворчества, заключающуюся как в создании новых, так и в отмене и изменении действующих нормативных актов в целях эффективного правового регулирования наиболее важных сфер общественных отношений»¹. С.Н. Кожевников дополнительно отмечает: «правотворческая политика создает подходы к разработке нормативных правовых актов, оценке, требующей законодательного регулирования общественной ситуации, определяет стратегию развития законодательства... Правоприменительная политика продолжает политику правотворческую. Применение норм права понимается как “особая форма” их реализации в предусмотренных правом случаях и в соответствующей форме»². В таких подходах есть свое рациональное зерно в том смысле, что различными учёными правотворчество и правоприменение рассматриваются как комплексная политическая деятельность. Однако не стоит дробить политическую деятельность государства в юридической сфере на отдельные элементы и тем более отрывать правотворчество от реализации права.

Естественно, реализация юридической политики не исчерпывается двумя указанными правовыми формами, но они являются смыслообразующими, стержневыми. Все иные формы реализации так или иначе либо опосредуют первые две, либо вытекают из них, подчинены им. Так, например, в качестве одной из существенных правовых форм реализации, хотя и не имеющей такого значения, как правотворчество и правореализация, следует выделить *правоинтерпретационную* деятельность, которая занимает своего рода промежуточное положение между ними. Интерпретация нормативных предписаний осуществляется в актах официального (нормативного и ненормативного) толкования правовых норм (интерпретационных актах) различных субъектов юридической политики, прежде всего, судебных органов. Данная деятельность может оказывать заметное

¹ Мазуренко А.П. Региональная правотворческая политика: общетеоретический аспект // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С.26.

² Кожевников С.Н. Там же.

влияние на развитие юридической сферы. Например, в целях единообразия судебной практики при вынесении решений и приговоров суд руководствуется помимо прочего постановлениями и разъяснениями Пленумов Верховного суда РФ или Высшего арбитражного суда РФ, учитывает иные ранее принятые судебные акты.

К правовым формам реализации следует относить также правоохранительную деятельность государства и правозащитную деятельность общественно-политических институтов.

Организационно-управленческая форма – это политическая деятельность государства, не влекущая юридических последствий, однако оказывающая заметное влияние на эффективность правовых форм реализации. Не стоит забывать, что целесообразная юридическая политика должна соответствовать не только обозначенным целям и характеру решаемых проблем, но и имеющимся в распоряжении финансовым, управленческим, организационным и иным ресурсам государства, поскольку любые юридические инструменты более эффективны, когда поддерживаются и дополняются неюридическими. В противном случае юридическое средство, как бы удачно оно ни было закреплено правом, не будет способствовать достижению ожидаемого социального, экономического или политического эффекта.

Указанная форма реализации детерминирует, прежде всего, формирование необходимых процедур осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности и создание работоспособных административных механизмов, в том числе организацию системы органов государственной власти, их внутренней структуры, порядка финансирования, регламентирование компетенции, ответственность и т.д.

Социокультурная форма предполагает, что правовое регулирование следует устанавливать с учетом культурных, идеологических и других социальных факторов и ценностей, прежде всего, сочетать с различными условиями социально-правовой действительности. Уместно вспомнить в связи с этим слова русского правоведа Е.Н.Трубетского, который в 1909 г. пи-

сал, что при создании и развитии права необходимо учитывать два фактора: с одной стороны, исторический опыт правовой жизни общества, а с другой – идеи разумного воздействия на социальные процессы, и тогда будут подобраны наиболее эффективные методы, способы, типы, режимы правового регулирования¹. Наиболее значимыми из социальных детерминант выступают сформировавшиеся в государстве уровень правовой культуры и общественного правосознания, политико-правовая идеология, установившаяся в качестве господствующей, развитость деятельности по правовому воспитанию и просвещению.

Стоит отметить, что данные сферы отношений выступают не столько непосредственной формой реализации, сколько фундаментом для первых двух форм, духовно-ценностной средой, обеспечивающей стабильность и последовательность проведения юридической политики. Одновременно следует учитывать, что и юридическая политика в свою очередь не может не оказывать влияния на происходящие в указанных областях изменения. Общество, как и государство, выступает не только субъектом формирования, но и объектом воздействия юридической политики. Это выражается, помимо непосредственной урегулированности правом наиболее важных общественных отношений и влияния на условия развития политико-правовой ситуации, в косвенном воздействии юридической политики на рациональные и психологические компоненты социально-правовых отношений.

Таким образом, говоря о реализации юридической политики, следует применять комплексный подход, имеющий гораздо более сложную структуру взаимодействия различных реализационных элементов по сравнению с обычной реализацией права. Юридическая политика воплощается в объективной действительности с помощью комплекса имеющихся в распоряжении правовых, политических, организационных и иных средств и инст-

¹ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. – М., 1909. – С.83.

рументов через институты государства и общества под влиянием различных социальных факторов и детерминант.

§ 3.2. Место и значение правотворческой деятельности в юридической политике государства

Как уже отмечалось ранее, *правотворчество* образует правовой уровень юридической политики. При этом не следует смешивать правотворчество как элемент юридической политики, то есть как процесс формирования и закрепления политико-правовых требований в каком-либо его источнике, и правотворчество как регламентированную, формализованную процедуру принятия нормативного правового акта законодательным органом государства. Последнее следует относить к организационно-управленческой форме реализации, основой которой являются правотворческие процедуры – регламент принятия законов и подзаконных актов, юридическая техника и т.д.

Правотворчество осуществляется посредством принятия, изменения и отмены нормативных правовых актов, нормативных договоров, создания судебных прецедентов и иных источников права, которыми в контексте юридической политики оформляются те или иные политические решения. «...В многообразной правовой сфере общества правотворчеству принадлежит ведущее место. Оно дает жизнь праву, формирует, оформляет его, как бы открывает “дверь” в общество. Правотворчество “вбирает в себя” экономические, политические и другие импульсы, влияющие на формирование права», - указывает С.Н. Кожевников¹. К правотворчеству в качестве факторов повышения его эффективности примыкают такие направления юридической политики, как научная и доктринальная деятельность в качестве теоретической и концептуальной составляющих правотворчества, юридическое образование.

¹ Кожевников С.Н. Там же.

Результатом правотворчества является важнейший системообразующий компонент всех правовых явлений и основное юридическое средство – нормативный правовой акт. Он выступает в качестве внешне объективированной формы выражения принятых в ходе проведения юридической политики политических решений, формирует конкретное направление политико-правового воздействия и обозначает этапы его реализации, определяет характер дальнейшего развития политико-правовой ситуации. Без нормативного правового акта никакая деятельность в юридической сфере невозможна, юридическая политика останется лишь абстрактной концепцией, неспособной сама по себе реально повлиять на общественную жизнь.

Самостоятельное значение как средство нормативного реагирования на определенную ситуацию имеют, как правило, законы и акты высших должностных лиц государства (например, Указы Президента РФ в силу своего особого статуса в качестве подзаконного акта могут оперативно разрешать юридические ситуации без прохождения сложной правотворческой процедуры, предусмотренной для федеральных законов). Указанные акты выступают главнейшей формой выражения юридической политики. Ведь именно принимаемое законодательство наиболее четко выражает приоритетные устремления государства, указывает на то, интересы каких социально-экономических и политических групп преобладают в обществе.

Немалую роль играют и подзаконные акты, принимаемые на основании и в развитие законодательных положений и имеющие основное значение в непосредственной организации и регламентации механизмов реализации закрепленных законами норм. Многие федеральные законы в Российской Федерации прямо предусматривают принятие таких актов в целях дальнейшей детализации его предписаний (например, закрепляется необходимость принятия Правительством РФ постановлений, регламентирующих отдельные процедуры). Такие подзаконные акты имеют двойственный статус. С одной стороны, они являются нормативными правовыми и, следовательно, относятся непосредственно к правовой политике. С другой

стороны, в силу своего регламентирующего подзаконного характера данные акты являются инструментом юридической политики, осуществляемой в аспекте практической деятельности по реализации правовых предписаний¹.

К средствам нормативного выражения юридической политики как политико-правового явления и категории теории государства и права следует относить помимо нормативного правового акта и иные источники права – судебный прецедент, нормативный договор, правовой обычай и др. Однако для российской правовой действительности их роль либо не имеет существенного значения, как, например, в случае с нормативным договором и правовым обычаем, либо правовая доктрина не относит их к источникам права в случае с судебным прецедентом и религиозными нормами.

При осуществлении правотворческой деятельности необходимо уделять пристальное внимание мерам по оптимизации законодательного регулирования. Ведь правотворчество – это не только принятие новых нормативных правовых актов, но и реформирование всей системы законодательства.

Можно указать следующие основные положения, на которые следует опираться при проведении работ по оптимизации законодательства:

1. Принимаемое законодательство должно соответствовать и учитывать реальные возможности государства, отдельных его регионов и общества. Причем возможности как социально-экономические, так и культурные. Например, нельзя установить МРОТ на уровне прожиточного минимума, как это предусматривает Трудовой кодекс РФ, поскольку для этого у государства нет реальных финансовых возможностей. Следует также учитывать такие аспекты, как приемлемость, адаптированность законов к конкретной культуре, традициям, национальным корням и духу народа. В противном случае закон потеряет свое функциональное предназначение. В

¹ О роли правовых актов в правовой политике государства см. например: Малько А.В. Правовые акты как средство реализации правовой политики // Право и политика. – 2002. – № 6. – С.16-22.

связи с чем уместно вспомнить воззрения Ш.Монтескье, провозгласившего еще в XVIII в. в своей работе «О духе закона» универсальные подходы к созданию законов – законодательство не может быть чуждым той личной и общественной среде, в которой оно функционирует.

2. Содержание принимаемых актов должно соответствовать как закономерностям функционирования природы и общества, так и закономерностям действия самого права. Необходимы объективные критерии выполнения правового акта.

Законодатель не должен принимать «пустых» законов, затрагивающих сферы, не нуждающиеся в правовом регулировании (например, предлагались законопроекты «Об оленеводстве в районах Крайнего Севера», «О пчеловодстве»), «мертвых» законов, которые нельзя исполнить фактически или невозможно проконтролировать их исполнение, и «декларативных» законов, которые провозглашают и закрепляют то, что и так существует в силу объективной действительности (примером последних двух может служить Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации»¹).

«К сожалению, на практике часто допускается чрезмерность правового регулирования, преувеличение возможностей права. Часто законодатель, не взвешивая возможности других социальных регуляторов, не выявив истоки неэффективности действующих правовых норм (которые могут быть связаны с социально-экономическими и политическими факторами, с недостаточным контролем или иными, не юридическими, обстоятельствами), пытается создавать все новые и новые правовые нормы, не решающие однако современных проблем.

Следует иметь в виду, что чрезмерность правовой регламентации не тождественна простому арифметическому (количественному) увеличению числа или объема принимаемых норм. Оно может выражаться в избыточ-

¹ Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 23. – Ст.2199.

ном использовании той или иной формы (когда издаются многочисленные правовые акты одного уровня, противоречащие друг другу, когда проводится необоснованное параллельное регулирование родственных отношений и т.д.) или в зарегулированности по содержанию (когда осуществляется ненужное, необоснованное юридическое вмешательство в общественную жизнь). Избыточность правовых норм только дезорганизует поведение людей, сковывает их инициативу. Они теряют необходимые ориентиры»¹.

3. В целях уменьшения числа законов, регулирующих одну и ту же сферу отношений, и унификации правового регулирования необходимо вести работу по кодификации законодательства². Кодифицировать можно, например, банковское, валютное, социальное законодательство, законодательство в сфере охраны окружающей среды и природопользования, о военной и государственной гражданской службе и многое другое. Причем кодекс должен охватывать сферу своего регулирования целиком, по крайней мере, на федеральном уровне. Непонятен, например, статус Земельного кодекса РФ, когда область, связанная с земельными отношениями, регулируется и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³, и Федеральным законом «О землеустройстве»⁴, рядом других федеральных законов.

Без необходимости не дробить законодательную базу путем принятия рамочного и неработоспособного федерального закона, а затем наполнения его содержания с помощью других федеральных законов и подзаконных

¹ Теория государства и права: Курс лекций. С.168-169.

² Указ Президента РФ от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 41. – Ст.4904; Указ Президента РФ 29 октября 2003 г. № 1267 «Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 44. – Ст.4294.

³ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст.3018.

⁴ Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 26. – Ст.2582.

актов. Обилие нормативных правовых актов и их неслаженность в единую систему законодательства, разбросанность одного предмета нормативно-правового регулирования по различным отраслям права, «делает их “закрытыми” для восприятия и исполнения и скрывает “правовые прорехи” ныне действующего законодательства...»¹.

4. Важной составляющей работы по оптимизации должна стать реквизиция законодательства, поскольку со временем неизбежно образуются противоречия, дублирования, а часть вновь сложившихся общественных отношений остается неурегулированной, пущенной на самотек и стихию, накапливается большое количество правового «мусора» – массив нормативных актов, которые в современных условиях фактически не могут работать, но тем не менее имеют юридическую силу, засоряя правовую систему. Так, в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральному законодательству, действуют все советские нормативные акты. Такое положение вещей не лучшим образом сказывается на эффективности правового регулирования. Необходимо отменять подобные нормативные акты, если они больше не нужны, или обновить соответствующие законы, отвечающие современным условиям.

5. Следует неуклонно повышать качество принимаемых законов на основе глубокого анализа возможных последствий их принятия. Не действовать по принципу – «сначала принять, а потом дорабатывать в соответствии с выявленными в ходе практического применения недостатками». Последствия принятия непродуманного закона могут быть весьма серьезные. Их исправление может потребовать больших экономических и политических затрат. Да и благие намерения, замыслы и начинания власти без должного анализа ситуации часто приводят к непредсказуемым и неожиданным результатам, становятся причиной еще больших проблем и неурядиц. Харизматичный тому пример – так называемый Федеральный закон

¹ Абрамов В.И. Указ. соч. С.82.

№ 122 о монетизации льгот¹. На очереди исполнение Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² и норм Жилищного кодекса³ о формах организации собственников жилья, которые уже принесли неожиданные результаты. Все это говорит об отсутствии стратегического мышления у законодателя, видения ситуации в целом.

Не стоит забывать и о качестве принимаемого нормативного материала на предмет его коррупциогенности⁴. Не секрет, что лоббистам от различных структур зачастую удается изменить концепцию закона до такой степени, что пропадает смысл принятия такого закона.

К повышению качества следует отнести постоянное совершенствование юридической техники – унифицированное построение и реквизиция закона, закрепление в тексте закона легальных дефиниций, обеспечение целостности правового регулирования его сферы действия⁵.

¹ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 35. – Ст.3607.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст.3822.

³ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст.14.

⁴ Интересна, например, разработка Центра стратегических исследований: Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / Под ред. В.Н.Южакова. – М., 2004.

⁵ О технико-правовых аспектах и проблемах законотворчества см., например: Законотворческая техника современной России: Сборник статей. Том 1 / Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001; Законотворческая техника современной России: Сборник статей. Том 2 / Под ред. В.М. – Баранова. Нижний Новгород, 2001; Каратеев П.Ю. Законодательная техника: Некоторые теоретические вопросы // Правоведение. – 2004. – № 6. – С.137-144; Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. – Н.Новгород, 2000; Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. – 1997. – № 7. – С.13-15; Магамедов С.К. Техничко-правовые аспекты законотворчества // Адвокат. – 2002. – № 7. – С.78-81; Шейнин Л. Недостатки законодательной техники Российской Федерации // Юридический мир. – 2005. – № 12. – С.64-67.

Пристальное внимание необходимо уделять совершенствованию юридических механизмов реализации закона, так как на субъекта воздействуют не декларативно установленные правовые нормы, а фактическое их применение. Отсутствием нормативно закреплённых механизмов реализации особенно страдали первые российские законы. Провозглашались конкретные цели, принимались материальные нормы, но пути их достижения этих целей и реализации норм не указывались. Не редкость, что, принимая закон, законодатель, не говоря уже о правоприменителе, слабо представляет себе, как именно этот закон будет исполняться на практике. Некоторые современные нормативные акты также страдают этим недостатком, оставаясь не более чем декларацией. Поэтому современный закон помимо закрепления материальных норм, должен регламентировать процедуры, создающие работоспособный обеспечительный механизм, адаптированный к практике и фактической ситуации. Качество проработки данных процедур очень важно, поскольку от этого зависит не только эффективность правоприменения данного конкретного акта, но и работоспособность всей системы правового регулирования. Часто пробелы в одних нормативных актах или отсутствие в них детальной юридической проработки отдельных вопросов делают невозможным применение других нормативных актов. А между тем «пробелы, ошибки и юридические коллизии ... порождают отход от формальных институтов и побуждают искать квазиправовые или неправовые решения и совершать соответствующие действия»¹.

Отрадно, что необходимость серьезного реформирования законодательства стали понимать и представители органов государственной власти. Например, Е.С. Строев в период своего председательства в Совете Федерации РФ высказал мнение, что «если не будет согласованного законотворческого плана, то мы все время будем блуждать в хаосе мутного пото-

¹ Тихомиров Ю.А. Там же.

ка законов»¹. С.М.Миронов, нынешний председатель Совета Федерации РФ, в развитие позиции Е.С. Строева отмечал: «необходимо принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы как общего характера, дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов»².

Нормативные правовые акты играют двоякую роль в юридической политике. Это связано как с содержанием самого рассматриваемого явления, так и со спецификой воздействия правовых средств на политические отношения, частью которых является и юридическая политика.

Юридическая политика, в отличие от иных видов политики, функционально имеет внешнюю и внутреннюю направленность воздействия, что необходимо иметь в виду в дальнейшем. Как стратегия правового развития государства она оказывает внешнее влияние на политические сферы правовыми средствами – в ходе своего формирования и оформления обозначает цели государства в юридической сфере, формулирует доктрину ее развития и связанные с этим политические решения обличаются в юридическую форму. По сути, на этом этапе необходимо ответить на вопрос – что нужно сделать, чего нужно достичь, каких результатов добиться в той или иной сфере предполагаемого правового воздействия, какие правовые средства и юридические механизмы для этого использовать?

Соответственно, при воздействии на социальные отношения, не связанные непосредственно с правом (экономика, культура, наука, социальная сфера и т.д.), юридическая политика использует нормативные правовые акты не как правовую основу, а как один из инструментов, средств регули-

¹ Строев Е.С. Прошла пора выживания, пришла пора созидания // Парламентская газета. – 2001. – 24 июля.

² Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. – 2002. – 22 января.

рования отношений в этих сферах. Нормативный правовой акт является фактором, в ряду прочих, внешнего политико-правового воздействия на указанные сферы общественных отношений.

С созданием необходимой нормативной базы осуществление правовой политики по данному конкретному направлению деятельности государства заканчивается. Хотя все возникающие в дальнейшем правовые аспекты регулирования, в том числе и нормативное оформление организационно-управленческих отношений, будут так же относиться к её объекту. Практическую реализацию выработанных в ходе правовой политики юридических средств и механизмов следует относить уже к объекту юридической политики, а само функционирование организационно-управленческого взаимодействия – непосредственно к деятельности в соответствующей сфере общественных отношений.

Не стоит забывать, что политика, по сути, есть технология. Технология постановки и достижения поставленной цели. Этой цели необходимо добиться, указав, какие средства, механизмы и инструменты применить, как преобразовать эти средства и механизмы для полноценной реализации заложенного в них потенциала, как наладить систему организации и процессы управления в той или иной сфере деятельности. В нашем случае – в юридической.

Поэтому юридической политике необходимо также заботиться об оптимизации самой правовой надстройки. При этом под правовой надстройкой понимается не только совокупность правовых норм и предусмотренных этими нормами юридических средств и механизмов, но и совокупность возникающих между субъектами права правоотношений, а также система органов и институтов государства, необходимых для осуществления им правотворческих, правоприменительных, правоохранительных, надзорно-контрольных и организационно-управленческих функций в юридической сфере.

Речь идет о стратегии политической деятельности, вектор которой направлен на преобразование собственных средств реализации в целях достижения адекватного уровня правового регулирования общественных отношений либо создание к тому благоприятных условий в сферах, не поддающихся непосредственному регулированию правовыми средствами.

Это направление по объему весьма обширно и включает в себя множество компонентов: стратегию развития законодательства, принципы правового регулирования, конституционное строительство, административную, судебную и правовую реформы, нормативное регулирование в области прав человека, избирательную систему, правовое обеспечение государственного управления, упрочение законности, правопорядка, управленческой дисциплины и многое другое.

Следовательно, при направленности юридической политики на оптимизацию процессов правового регулирования, как и для всех других видов политики, нормативные правовые акты используются в качестве правового базиса для ее реализации.

Такие акты содержат в основном нормы организационного и процессуального характера, которые проявляются в регламентировании порядка совершения правотворческих операций и правоприменительных действий. Сюда же относится и совокупность правовых актов, предметом регулирования которых выступают административно-управленческие отношения, то есть отношения власти-подчинения в иерархической структуре государственных органов. Как правило, они образуют единую систему комплексного правового регулирования того или иного направления юридической политики, обеспечивают упорядоченность, целесообразность, стабильность и четкую направленность на достижение определенного результата.

Систему такого рода актов можно представить в виде своеобразной «матрешки». Например, в Российской Федерации общие принципы и нача-

ла судопроизводства закреплены в Конституции Российской Федерации¹, различные направления судебно-правовой реформы базируются на Федеральных законах «О судебной системе в Российской Федерации»², «О статусе судей в Российской Федерации»³. В соответствии с ними осуществляются гражданское (в том числе арбитражное), уголовное, административное судопроизводство, организационно-процедурные моменты которого реализованы в таких документах, как Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации⁴, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁵.

Как можно заметить, правотворчество имеет особое значение в юридической политике. Помимо нормативного оформления принятых политических решений, именно на этой стадии проходит «водораздел» между правовой политикой и юридической, правотворчество является отправной точкой трансформации первой во вторую. Как уже отмечалось ранее с принятием необходимого нормативного правового обеспечения проведение правовой политики по тому или иному направлению общественного развития завершается. Одновременно, используя созданную или реформированную нормативно-правовую базу, становится возможным непосредственное проведение в объективной действительности политических установок, становление и формирование юридических отношений, всесторонняя, полная реализация нормативных предписаний. «Создание нового законо-

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. от 25 декабря 1993.

² Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст.1.

³ Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Рос. газ. от 29 июля 1992 г.

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть 1). – Ст.4921.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства. – 2001. – № 1 (часть 1). – Ст.1.

дательства является первым этапом удовлетворения потребностей в правовом упорядочении общественных отношений. За ним должен органично следовать второй этап, связанный с претворением в повседневной практике положений нового законодательства»,¹ – подчёркивает Е.В. Куманин. Таким образом, формируется следующий за правовым уровень – юридический, который следует рассматривать в двух плоскостях: 1) правореализационная деятельность как правовая форма реализации юридической политики; 2) использование и преобразование административных механизмов государства как организационно-управленческая форма реализации.

§ 3.3. Способы и средства реализации юридической политики

Правореализационная деятельность выражается в способах и средствах реализации правовых установлений, выработанных правовой политикой, что можно рассматривать как способы и средства реализации и самой юридической политики. При этом необходимо учитывать, что способы реализации права (соблюдение, исполнение, использование и применение) представляют собой способы осуществления юридической политики лишь при условии, когда она уже выразилась в конкретных нормативных правовых актах.

В соответствии со способами реализации права можно выявить два характерных способа реализации юридической политики как политико-правового феномена – непосредственный (юридический) и опосредованный (административный).

Основным критерием деления выступает наличие или отсутствие участия государственных или муниципальных органов в реализации юридической политики, что соответствует частноправовому и публичному (организационно-управленческому) характеру общественных отношений. В меньшей степени критерием деления выступает уровень применения и со-

¹ Куманин Е.В. Указ.соч. С.129.

четания диспозитивных и императивных методов правового регулирования.

Первый способ условно можно рассматривать как самореализацию юридической политики. Он предполагает либо непосредственную возможность воздействия правовых предписаний на социальную действительность без необходимости применения дополнительных механизмов их реализации, либо наличие в самом нормативном правовом акте процедур и способов, необходимых и достаточных для регулирования соответствующих общественных отношений, либо нормативным правовым актом предусматривается создание юридических механизмов путем принятия специальных подзаконных актов, регламентов, методических рекомендаций, инструкций, положений и т.д.

В большинстве случаев, особенно в частноправовой сфере, наличие предусмотренных или дополнительно принятых юридических средств и механизмов является достаточным для реализации субъективного права и возникновения правоотношения по инициативе одного только субъекта этого права. Это связано с тем, что, во-первых, невозможно установить тотальный государственный контроль над всеми общественными процессами и приходится опираться на самоорганизацию общества. А во-вторых, побуждение субъекта к добровольному совершению действий, в которых заинтересовано и государство, и общество, гораздо более эффективный метод управления общественным развитием, чем принуждение. Все, что не нуждается в постоянной опеке и контроле со стороны государства, следует относить к частноправовой сфере. Государство осуществляет правовое регулирование путем применения стимулирующих и поощрительных методов воздействия.

Не менее важную роль играет *административный способ реализации*, выражающийся в осуществлении государством правоприменительной деятельности, что в частности определяет характер взаимодействия двух ключевых его элементов – субъекта (адресанта) и объекта (адресата) право-

применения. Данный способ не связан с созданием правовых стимулов для того или иного желательного поведения. Он базируется на силе государственной власти и включает в себя меры запрета, разрешения, согласования и принуждения.

Необходимость широкого использования административного способа реализации юридической политики вызвана двумя весьма существенными моментами. С одной стороны, это связано с ролью государства в правовом регулировании, проявляющейся в том, что оно своей деятельностью призвано создавать фактические, организационные предпосылки для использования гражданами и их объединениями предоставленных законом возможностей в целях удовлетворения самых разнообразных интересов и потребностей. Наличие государства – необходимое условие утверждения правовых начал в общественной жизни. Даже в частноправовой сфере вне и помимо государства, использования его ресурсов, осуществление правовых отношений невозможно. Государство обязано проявлять активность в юридической сфере, иначе оно перестанет соответствовать своему предназначению, вследствие чего государственная власть утрачивает легитимный характер.

С другой стороны, административный способ управления обусловлен необходимостью поддержания баланса между личностными интересами и интересами всего общества. Человек есть существо, находящееся в постоянном социальном взаимодействии, и государство через юридические механизмы призвано устанавливать рамки дозволенного, определять, в какой степени человек свободен удовлетворять свои потребности, не нарушая интересы других членов общества. Соответственно, значительная часть юридических отношений должна строиться на основе частно-публичных и публичных норм права, то есть принятых в интересах всего общества и имеющих возможность претворяться в объективную действительность посредством правоприменительной деятельности компетентных государственных органов.

Предназначение государства в правоприменительной сфере – обеспечивать охрану правовой системы и господствующих правовых отношений, выполняя арбитражную и правоохранительную функции. Государственное принуждение является постоянно существующей гарантией защиты прав и интересов субъектов правоотношений, подкрепленной правовыми предписаниями. За ним всегда стоят сила, авторитет государства. Уже сама угроза государственного принуждения обеспечивает общеобязательность правовых требований. Тем самым упрочивается законность и правопорядок, создается режим наибольшего благоприятствования для конструктивных действий социальных субъектов, направленных на достижение положительного результата. В конечном итоге «именно совокупность правоприменительных действий отражает правовую форму, правовой характер деятельности государства в реальной действительности», – указывает С.Н. Кожевников¹.

Юридическая политика, следовательно, должна опосредовать не только правотворческую деятельность государства, но и правоприменительную – ключевой элемент функционирования механизма правового регулирования публичных и частнопубличных отношений. Данная деятельность направлена на обеспечение со стороны юрисдикционных органов реализации нормативных установлений и воплощается в правоприменительных актах, документах индивидуального, персонифицированного характера. «Правоприменение связано с целенаправленной преобразующей управленческой деятельностью по реализации правовых предписаний, правоприменительной практикой... Успех или неуспех перевода нормативных требований в реальную практическую плоскость связан в конечном счете с созданием надлежащей материальной базы, научно-техническим и ресурсным обеспечением, созданием благоприятного морально-политического климата, организационными мерами и т.п.», – пишет В.И. Абрамов². При этом

¹ Кожевников С.Н. Там же.

² Абрамов В.И. Указ. соч. С.80.

О.Ю. Рыбаков справедливо подчеркивает, что «именно в сфере применения права реализуется содержание, потенциал законодательства, именно здесь обнаруживается как правовая культура, так и правовой нигилизм, юридическое безкультурье. Правоприменение – это область проявления профессионализма судей, работников прокуратуры, МВД, всех органов, применяющих право. Это профессионализм особого уровня и качества, основанный на применении законодательства в каждом конкретном случае»¹.

Следует отметить, что в аспекте юридической политики правоприменительная деятельность сама по себе, в своей сущностной составляющей, в большей степени является следствием, критерием оценки результативности и качества проведения политики, нежели составной её частью. В созданном и отлаженном механизме правового регулирования не должно быть места политическим желаниям и предпочтениям, элементам политической деятельности. Но при этом не стоит забывать, что правоприменение – это деятельность, способствующая реализации права, а правоприменительное вмешательство – это необходимость, когда правовые предписания не могут претворяться в жизнь самостоятельно или же нарушается ход их нормального претворения. Поэтому в контексте правореализационной деятельности как формы реализации юридической политики следует говорить не о правоприменении как таковом, а о политической деятельности, направленной на создание условий, обеспечивающих его эффективность, которые носят как правовой, так и организационный характер. Речь идёт о проведении в рамках юридической политики необходимых мероприятий в таких областях, как административно-управленческая, правоохранительная, судебная, контрольно-надзорная, правозащитная, в сфере государственной службы и т.д.

Как следует из изложенного выше, вопрос разграничения способов реализации юридической политики, помимо субъектного состава участников правоотношений (с участием органов государственной или муници-

¹ Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С.9.

пальной власти или без) и применяемых методов правового регулирования, тесно связан с характером используемого инструментария.

Соответственно двум способам реализации юридической политики можно выделить две группы средств реализации: юридические (потенциальные) и административно-управленческие (реальные).

Под *юридическими (правовыми) средствами* понимаются правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей и стимулируется правомерное поведение¹. То есть речь идет о возможности и необходимости применения в каждой конкретной сфере регулирования тех или иных юридических средств, прежних или новых, преобразованных в зависимости от степени своей эффективности и адекватности поставленным целям и задачам. «Юридические средства представляют собой институциональные явления правовой сферы, воплощающие регулятивную силу права. Особенность юридических средств заключается в том, что они основаны на праве, закреплены и регулируются им. Юридические средства являются важнейшими работающими частями права, они заключают в себе особую “правовую энергию”, регулятивную силу, способность “двигать” общественные отношения, направляя их к целям правового регулирования»².

Использование тех или иных юридических средств решается в зависимости от конкретных общественных потребностей, методов государственного управления, уровня правосознания, исторических традиций и других условий реализации юридической политики. Эффективно действовать будут лишь те юридические средства, которые адекватно отразили и сумели сочетать интересы личности, общества и государства. Они вкупе с другими правовыми инструментами являются стабилизирующими факторами,

¹ Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема. С. 7. См. также: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С.12-19.

² Шундигов К. В. Юридические средства реализации правовой политики. С. 149.

позволяющими максимально использовать потенциал правовых регуляторов. При этом следует избегать опасности превращения используемых средств в самоцель, ибо если в процессе осуществления юридической политики цель не учитывается, остается в тени, то все усилия оказываются сосредоточенными на средствах, а цель в конечном итоге не достигается, и весь процесс теряет смысл.

Проблематика реализации юридической политики, конечно, не исчерпывается лишь формированием целей, постановкой необходимых задач и определением адекватных им юридических средств. На практике применение юридического инструментария опосредуется *юридическими механизмами (процедурами)*, то есть нормативно закреплённой системой последовательных действий субъекта, совершаемых для реализации своих субъективных прав или выполнения юридических обязанностей. Он закрепляется в процессуальных и процедурных нормах права.

Иногда возникает необходимость в обеспечении устойчивого комплексного нормативного регулирования конкретной группы социальных отношений. В этом случае целесообразно применение специфического юридического инструмента, обеспечивающего более высокий уровень нормативности права. Речь идёт о правовом режиме, решающее влияние на характер которого оказывает проводимая государством юридическая политика.

Правовой режим – это «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»¹. Он направлен на конкретные виды субъектов и объектов правового регулирования, привязан «не столько к отдельной ситуации, сколько к более широким общезначимым социальным процессам (состояниям), в рамках

¹ Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. С.113.

которых данные субъекты и объекты взаимодействуют. Правовой режим – это всегда достаточно сложный комплекс взаимосвязей и взаимоотношений, общих, личных и коллективных интересов»¹.

Его основными признаками являются:

- 1) устанавливается и обеспечивается государством;
- 2) имеет целью регулирование конкретных общественных отношений на нормативном уровне;
- 3) направляет общественные отношения для удовлетворения интересов отдельных субъектов права посредством предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей;
- 4) представляет собой специфическую совокупность юридических средств и механизмов, реализуемых в комплексе и призванных стимулировать необходимую деятельность или ограничивать нежелательную.

В различных отраслях российского законодательства правовые режимы обозначены по-разному: они могут непосредственно называться «режимами» (подраздел 2 раздела II Таможенного кодекса РФ²: основные таможенные режимы, экономические таможенные режимы, завершающие таможенные режимы, специальные таможенные режимы) либо их существование подразумевается (разделы земельного законодательства: режимы отдельных категорий земель), либо структура норм по смысловому содержанию говорит о наличии правового режима (режим налога на имущество предприятий, режим упрощенного налогообложения, режим рабочего времени и времени отдыха и др.).

Сущность правового режима наиболее полно отражается в соотношении применяемых в нем стимулов и ограничений. В зависимости от этого правовой режим будет либо стимулирующим, либо ограничивающим.

Крайними проявлениями правовых режимов являются: а) режим наибольшего благоприятствования, например, по привлечению иностранных

¹ Там же. С.116.

² Федеральный закон от 28 мая 2003г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст.2066.

инвестиций в Россию, устанавливаемый Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹, режим благоприятствования экономическому развитию – свободные и особые экономические зоны;

б) режим наибольшего неблагоприятствования – режим чрезвычайного и военного положения, режим экономических барьеров через механизм заградительных таможенных пошлин, санитарные карантинные и т.д.

Благоприятствующие и неблагоприятствующие правовые режимы можно разбить на множество промежуточных состояний в зависимости от того, какие именно стимулы и ограничения преобладают в них: дозволи-тельные, рекомендательные, льготные, обязывающие, запрещающие и т.д.

Правовые ограничения в качестве метода управления личностным поведением в условиях социального взаимодействия используются на практике заметно чаще, чем стимулы. Учитывая направленность интересов государства на поддержание стабильности в социальных отношениях, вполне логично его стремление создать как можно больше строгих рамок и охватить ими максимально широкий круг отношений.

Ограничения существуют в противовес вседозволенности и произволу. Но их следует использовать осторожно и разумно, стремиться к оптимальному их сочетанию со стимулами, четко определить грань, переступив которую, ограничения превратятся в препятствия и приведут к противоположным результатам, подавят инициативу, предприимчивость, заинтересованность в каком-либо развитии. Ограничений не должно быть в избытке. И в то же время без правовых ограничений невозможна полноценная и законная самостоятельность, ибо они необходимы в качестве средств обеспечения свободы и защиты от посягательств на нее со стороны иных членов общества. Они призваны преградить путь нарушениям законов. Тем более это актуально для нынешнего этапа развития российского государства, когда еще не сформировался механизм правового стимулирования,

¹ Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 28. – Ст.3493.

общество не готово действовать в порядке самоорганизации в рамках максимальной осознанной свободы.

Правовые ограничения необходимо использовать не только в отношении общества, но и в отношении деятельности государственных органов. Это вызвано тем, что власть всегда стремится к расширению властного пространства, следовательно, ее необходимо ввести в определенные рамки. Необходима четкая регламентация процедур государственного управления, что позволит сформировать, во-первых, систему «сдержек и противовесов» трех ветвей власти, а во-вторых, установит «правила игры» между обществом и государством.

Для современной России чрезвычайно актуальна проблема оптимального использования различных правовых режимов и грамотного построения системы юридических средств. «Используя конкретные юридические средства, необходимо знать, как сопоставить их, чтобы они в процессе взаимодействия на определенном этапе увеличивали свою силу и приводили бы к более эффективным результатам в конкретной сфере отношений. Законодателю важно научиться грамотно “составлять” отдельные правовые инструменты в более сложные юридические механизмы и режимы, создавать в каждом конкретном случае необходимый и достаточный для достижения поставленной цели комплекс, “микросхему” правовых средств. В подобных комплексах регулятивный потенциал одних правовых инструментов должен подкрепляться в необходимых случаях действием других (гарантирующих, ограничительных и пр.) правовых средств», – справедливо отмечают А.В. Малько и К.В. Шундиков¹.

Значимость правового режима как консолидированной системы целесообразных в данной ситуации юридических средств и механизмов проявляется, прежде всего, в том, что при его установлении законодатель изначально определяет юридический статус интересующих его общественных отношений, подготавливая нормативную базу их развития и обеспечивая

¹ Малько А.В., Шундиков К.В. Указ. соч. С.21.

организационные условия ее применения, а также создает механизмы недопущения поведения, выходящего за рамки предоставляемых субъектам отношений правомочий. Следовательно, и сила его воздействия на закрепление и развитие общественных отношений несоизмеримо выше по сравнению с отдельными правовыми инструментами. Для достижения целей юридической политики это наиболее приемлемый, можно сказать, идеальный инструмент. Его грамотное использование многократно повышает эффективность юридической деятельности государства.

§ 3.4. Юридическая политика и государственное управление

Стратегический характер, комплексность и целенаправленность воздействия юридической политики на социальные отношения предполагают необходимость обеспечения не только юридической (потенциальной), но и фактической (реальной) возможности задействовать юридические средства и механизмы, предусмотренные нормативными правовыми актами. Такая возможность может быть обеспечена лишь в условиях существования государства. Право, по сути, есть абстрактная система необходимых правил поведения. И лишь государство способствует распространению влияния права в социальном пространстве, оно обязывает участников общественных отношений действовать в соответствии с предписанными нормами, позволяет исключать противоправные способы достижения индивидом своих целей. Государство наделяет правовые предписания главным свойством – непререкаемой силой. И тут во многом прав В.И. Ленин, утверждавший, что «право есть ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению норм права»¹.

Для осуществления практической юридической деятельности необходимы внешне объективированные инструменты и средства, которые представляют из себя не абстрактное явление – «государство», а уже вполне

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т.33. – М., 1962. – С.99.

конкретные его институты – компетентные органы, как государственные, так и муниципальные (оговоримся, что в рамках данного параграфа мы будем рассматривать муниципальную систему управления как часть государственной управленческой системы), и их должностные лица.

Поэтому как право связано с государством, так и юридическая политика неразрывно связана с государственным управлением.

Но связь эта весьма специфична. Государственное управление само находится в сфере правового воздействия, что объективно обеспечивает пределы влияния субъектов правоприменения на социальные отношения. Степень такого влияния обусловлена, с одной стороны, регулятивным потенциалом права, обеспечивающим необходимое регламентирование в данных социально-экономических и политических условиях, а, с другой, возможностями и желанием институтов политической системы государства создать условия, когда органы государственной власти не смогут использовать право в противоречии с его истинным назначением.

Следовательно, юридическая политика должна быть направлена не только на правовое упорядочение общественных отношений, но и на само государство, на совершенствование его организационно-управленческой деятельности. Механизмы государства не только используются для реализации выработанных юридической политикой политико-правовых установок, но и с неизбежностью сами оказываются в сфере преобразовательного воздействия юридической политики, которая институционализирует государственное управление, позволяя наиболее рационально и эффективно использовать политико-правовой инструментарий в интересах общества. Оптимизируется правовая организация государственного управления как «внешних» общественных отношений, так и структурируется «внутренняя» система самого государственного управления как неотъемлемого элемента механизма правового регулирования. Не случайно, раскрывая со-

держание политики, Ленин В.И. указывал, что одной из составных ее частей является определение форм деятельности государства¹.

Из вышеизложенного следует, что государство как система управления из субъекта превращается в объект юридической политики. В связи с чем следует прояснить, каким образом государство может одновременно быть и субъектом, и объектом одного и того же явления. Дело в том, что речь идет о разных проявлениях, уровнях государственности, а точнее, государственного властвования и управления, которые следует рассматривать в широком и узком смысле.

В первом случае это различные внешние проявления и формы организации политической государственной власти, взаимосвязанная политико-управленческая деятельность трёх ее ветвей. В данном значении речь идет о политической государственной власти как таковой.

Некоторые авторы, например, П.С. Дагель, отмечают, что политика в любой сфере общественной жизни по сути своей есть не что иное, как управление соответствующими общественными процессами². Этой же точки зрения придерживается и Я.Ю. Старцев, утверждая, что «государственная политика в определенной сфере – это система взаимосвязанных, последовательных управленческих воздействий, объединенных единством цели, объекта и принципов деятельности. Государственную политику необходимо рассматривать как один из видов государственно-управленческой деятельности»³.

Специфика управления как деятельности состоит в целенаправленном воздействии на какой-либо объект. Государственное управление в таком случае есть целенаправленное воздействие государства, его органов на общество в целом, те или иные его сферы (экономическую, социальную, духовную) на основе познания объективных законов их существования для

¹ Ленин В.И. План статьи «К вопросу о роли государства» // Полн. собр. соч. – Т.33. – М., 1962. – С.340.

² Дагель П.С. Указ. соч. С.9.

³ Старцев Я.Ю. Система государственного управления: политический анализ. – Екатеринбург, 2001. – С.228.

выполнения стоящих перед государством задач и функций. В указанном смысле государственное управление означает не только собственно управленческую деятельность государственных органов и их должностных лиц, которая является прерогативой исполнительной ветви власти, но и влияние и воздействие на социальную действительность остальных ветвей власти – законодательной и судебной, а так же контрольно-надзорных органов.

Принимая, например, запрещающие или, наоборот, поощряющие нормы, законодатель тем самым управляет поведением субъекта, которому эта норма адресована, создает определенный стереотип необходимого или желательного поведения. Судебные акты выражают отношение государства к поведению субъекта, к совершенному им деянию, устанавливают наличие или отсутствие правоотношений и могут иметь не только регулятивное или правоохранительное значение, но и политическое, например, как многие судебные акты конституционных судов зарубежных стран и особенно Верховного суда США.

В узком смысле государственное управление можно обозначить понятием «административная власть» и рассматривать как исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной ветви власти, совокупность их полномочий в различных сферах деятельности, а также связанные с этой деятельностью правоотношения¹. Анализ понятия в данном разрезе предполагает сопоставление с другими видами управления: рутинным управлением, единичными мерами, программным (программно-целевым) и стратегическим управлением².

Конечно, в содержание понятия государственного управления в узком смысле формально следует включать организацию деятельности законодательных и судебных органов. Однако процедуры законотворчества практически не подвержены изменениям в зависимости от проводимой юридиче-

¹ См. дополнительно: Осадчая Н.В., Гончар Н.В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве // Законодательство и экономика. – 2004. – № 5. – С.34-39.

² См. подробнее: Старцев Я.Ю. Указ. соч. С.229-237.

ской политики. Сущность и содержание законотворческой деятельности, степень влияния парламента на происходящие в государстве процессы в большей степени определяется в зависимости от господствующего политического режима. А, как указывалось ранее, политический режим определяет и саму юридическую политику. Характер деятельности и структура судебных органов как элемента системы государственного управления так же не имеют прямой зависимости от юридической политики, чаще всего подвержены эволюционным изменениям, обусловленным во многом объективными причинами. Сущность же и содержание правосудия остаются неизменными при любой юридической политике.

Таким образом, субъектом формирования юридической политики выступает, по сути, внешне проявляемая институционализированная государственная власть в лице своих носителей, что по определению является политической составляющей системы государственного управления. Объектом выступает государственное управление как исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной ветви власти. Если говорить о её материальном выражении, то в этом качестве следует рассматривать механизмы государственного управления и порядок осуществления правоприменительной деятельности, а также организованную по функциональному признаку систему административных органов, осуществляющих указанную деятельность.

Государственное управление в широком смысле лежит в основе государственного и политического устройства. Государственное же управление в узком смысле по своей сути технологично и прагматично и хотя и опирается на государственную власть, тем не менее является лишь её инструментом, подчас далеким от принимаемых политических решений. Но имея свою логику существования и развития и выступая основным средством

проведения политической воли руководства страны, административная власть обладает некоторыми ресурсами для корректировки этой воли¹.

Итак, государство как форма организации политической власти, являясь субъектом юридической политики при её формировании и реализации, с переходом к осуществлению государственного управления общественными процессами, к правоприменительной деятельности превращается в объект юридической политики.

Составляющей юридической политики, занимающейся вопросами государственного управления как ее объекта, является административная политика, которая предполагает последовательную деятельность по формированию наиболее эффективной административно-правовой организации управления и должна включать следующие основные направления реализации:

1) формирование системы органов исполнительной власти с учетом необходимых и реальных потребностей в регулировании различных областей социальной жизни;

2) выбор наиболее рациональных организационно-правовых форм осуществления исполнительной власти;

3) внутрисистемное структурирование государственно-управленческих механизмов на основе учета специфики области политического воздействия;

4) постоянное упорядочивание административного воздействия со стороны государства с учетом функционирующих в регулируемых сферах социальных структур.

¹ См., например: Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. Институционно-функциональный анализ. – М., 1999. Но существует и точка зрения, согласно которой административная власть является составной частью политической власти и неотделима от неё: см., например: Граждан В.В. Может ли государственная власть быть деполитизированной // Власть. – 2000. – № 9. – С.45-50; Граждан В.В. Государственная служба как политико-административная власть // Власть. – 2001. – № 2. – С.22-24.

При этом в силу двойственности воздействия юридической политики на деятельность государства и регулирование общественных отношений государственное управление также имеет двойственную природу (направленность) – государственное управление в собственно юридической сфере и оптимизация государственного управления в остальных сферах политической деятельности государства правовыми средствами.

Административная политика в контексте юридической имеет, следовательно, два аспекта:

1. Организация эффективной правоприменительной деятельности государства как средства обеспечения реализуемости права и самой юридической политики. Подразумевается, что такая организация в основном осуществляется политико-правовыми средствами.

2. Обеспечение направленности правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в русле общей юридической политики государства.

Первый аспект проявляется в том, что в любой период своего развития, при любом политическом режиме власть заинтересована в организации и институционализации своей деятельности, формализации своих внутренних и внешних отношений и эффективной реализации своих политико-правовых решений. Государственная власть может быть слабой или сильной. Но лишённая организованной силы она теряет качество государственной власти, становится неспособной провести волю властвующего субъекта в жизнь, обеспечить законность и правопорядок в обществе. Поэтому часть своей юридической деятельности государство всегда вынуждено сосредоточить на собственной внутренней организации.

Это объясняется сильной зависимостью современного государства от права, которое выступает единственным средством легализации отношений. Право оформляет структуру государства и регулирует внутренние взаимоотношения в государственном механизме, взаимоотношения между его основными звеньями. Посредством права закрепляются форма госу-

дарства, устройство государственного аппарата, компетенция государственных органов и должностных лиц. Право создает юридические гарантии против возможной узурпации государственной власти одной из её ветвей. С помощью права определяются место, роль, функции частей государственного механизма, их взаимодействие с другими органами и населением. Упорядочивая внутриорганизационные связи государства, право позволяет обеспечить рациональное устройство структуры государства и органов управления.

Таким образом, государство формируется как система управления, при этом право создает юридические предпосылки и гарантии для эффективной работы всех звеньев государственной машины.

Данное направление выражается в виде нормативно-оформленных политико-правовых установок о создании специальных органов и реформировании уже имеющихся государственных институтов, задействованных в осуществлении той или иной области правового регулирования, порядка и процедур создания и выполнения правовых предписаний, критериев оценки эффективности их выполнения, мер и механизмов ответственности.

В рассматриваемом аспекте административная политика получает свое проявление, прежде всего, в административной реформе. На текущий момент в России под административной реформой понимаются «преобразования, связанные со структурой, механизмами деятельности и функциями правительства (стратегическое планирование, управление результативностью, внутренняя подотчетность), а также подходы к совершенствованию качества государственных услуг и развитию способности реагирования на внешние факторы (прозрачность, программы качества государственных услуг и внешняя подотчетность)»¹.

¹ Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. – М., 2005. – С.5.

Рано или поздно любое государство в определенный момент своего развития приходит к пониманию необходимости проведения реформы государственного управления¹.

В современных условиях это обусловлено, прежде всего, двумя факторами:

1. Недостаточностью финансовых ресурсов и, как следствие, бюджетными ограничениями на содержание государственного аппарата (целью реформы является экономия средств, оптимизация государственных расходов на управление).

2. Необходимостью вследствие давления политических сил или обстоятельств, повышения гибкости и эффективности механизмов реализации государственной политики, повышения качества оказания услуг, установления доверительных отношений между государственным и частным сектором.

В совокупности указанные факторы связаны с необходимостью решения «проблемы эффективности» государственного управления. Между тем само понятие и подходы к эффективности в государственном управлении составляют весьма острую проблематику как в теории, так и на практике. Здесь сложилось по меньшей мере две парадигмы.

Первая исходит из того, что государственно-административное управление не столь кардинально отличается от менеджмента, чтобы заняться разработкой особой теории эффективности в данной области.

¹ О реформе государственного управления в зарубежных странах см., например: в Швеции – Мюррей Р. Какой выбрать путь для достижения перемен: «сверху – вниз» или «снизу – вверх» // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005. С.44-57; в Казахстане – Абрахимов Г.Р. Казахстанская модель государственной службы: опыт, задачи, перспективы // Там же. С.58-67; на Украине – Сороко В.Н. Состояние и перспективы развития государственной службы Украины в 2005-2010 гг. // Там же. С.68-82; в Канаде – Элдер Д. Реформирование государственного управления – федерализм: отношения между различными уровнями государственного управления в Канаде // Там же. С.83-88; в Финляндии – Холкери К. Оценка эффективности реформ государственного управления в Финляндии // Там же. С.89-112.

Вместе с тем, не следует отождествлять эффективность как достаточно строгое понятие с его метафорическим употреблением, довольно распространенным в политике и государственном управлении, но не несущим в этом аспекте определенного содержательного смысла. В политике многие дискуссии об «эффективности» – это в действительности споры о том, какие ценности правительство должно проводить в жизнь.

Но в тех ситуациях, где возможно разделить цели и средства, эффективность можно определить как максимизацию достижения целей путем использования минимальных средств.

В связи с чем «можно выделить две измеримые составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность. Техническая эффективность государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учетом “общественных целей”. Экономическая эффективность государственного управления определяется как отношение объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов.

Экономическая эффективность отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления, ее собственную деятельность, а техническая эффективность – соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества»¹.

Во второй парадигме эффективность государственного управления рассматривается в рамках теории политического управления. Иначе говоря, государственное управление анализируется не как управление в одной из разновидностей систем (принудительной) со специфическими целями (установление порядка), а как один из важных аспектов системы государства, включающей наряду с ним властный и нормативно-правовой аспекты.

¹ Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. проф. В.А. Козбаненко. – М., 2000. – С.335.

Среди ключевых элементов этой парадигмы можно выделить следующие:

1. Легальность и легитимность государственной власти как фактора ее политической устойчивости, а следовательно, и эффективности.

2. Системно-синерго-деятельностный подход к политологическому исследованию государства и государственной власти¹. Скажем, бинарные системы (системы взаимодействия двух противоположностей), к которым можно отнести и государственное управление, устойчивы только внутри диапазона от 1/3 до 2/3. Например, если количество чиновников отклоняется от оптимального и выходит за рамки указанного диапазона, резко возрастает неустойчивость системы государственного управления, теряется координация и взаимодействие его механизмов.

3. Опора на интегративные подходы (то есть основанные не на количественных, а на совокупности качественных показателей) к анализу и оценке эффективности государственного управления, позволяющие перейти от оперирования данными, касающимися так называемой *отраслевой эффективности* (показатели действий лишь исполнительных органов власти и ее отдельных структур, а также итоги развития, характеризующиеся показателями отдельных сфер жизни общества), к оценке *эмерджентной эффективности*, связанной с результатами взаимодействия различных ветвей и уровней государственной власти².

Как показывает анализ, критерии эффективности власти достаточно сложны и зависят не только от функциональных и нормативных требований к ней. В случае государственного управления его эффективность выступает, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элит, а с другой – как соотношение целей и результа-

¹ См. подробнее: Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: профессионализм, особенности, структура. – М., 2002.

² См.: Акульчев А.А., Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы // Вестник Московского ун-та. – Сер.12. Политические науки. – 2004. – № 1. – С.36-49.

тов с используемыми средствами (ресурсами)¹. В контексте юридической политики нас интересует, прежде всего, повышение гибкости и эффективности механизмов реализации политико-правовых предписаний.

Обобщив, можно указать следующие основные направления реформирования сферы государственного управления, увязав их с функциями управленческого процесса:

1. Придание приоритетного значения *планированию* организационной деятельности органа управления с обозначением определенного желательного результата, выражаемого конкретными измерителями (количественными или качественными). Процесс планирования – неотъемлемый и необходимый элемент любой разумной человеческой деятельности. Планирование позволяет достичь три основные цели: а) избежать повышенного расхода ресурсов на реализацию поставленных целей; б) сократить возможности ошибок в принятии решений; в) увеличить вероятность положительного результата в достижении организационных целей. Помимо указанных, планирование делает возможным подготовку к использованию будущих благоприятных для объекта планирования условий; проясняет возникающие проблемы; стимулирует управленцев к реализации своих решений в дальнейшей работе; улучшает координацию действий в организации; улучшает обеспечение информацией как управленцев, так и хозяйствующих субъектов.

Под планированием в административной сфере принято понимать процесс подготовки управленческого решения, включающий в себя обработку исходной информации, выбор и научное обоснование организационных целей посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях развития, определение средств и способов достижения заявленных целей.

Специфическими формами планирования выступают *прогнозирование* и *программирование*. *Прогнозирование* заключается в научном обоснова-

¹ Там же. С.49; См. также: Чиркин В.Е. Государственное управление. С.56-58.

нии перспектив, выработке стратегии управления и предвидении его результатов, исходя из анализа изменений и процессов, происходящих в жизни общества. Обоснованные, достоверные прогнозы являются необходимым условием правильной организации и осуществления государственного управления, учитывающего во взаимосвязи объективные и субъективные факторы развития.

Программирование выражается в определении целей деятельности, а также организационно-правовых и экономических условий и средств их достижения¹.

2. *Организация, координация и регулирование*. Сюда можно отнести оптимизацию государственных функций, устранение их избыточности и дублирования. То есть распределение функций государственного управления по горизонтали между органами управления одного уровня и по вертикали между центральными органами управления и органами управления субъектов федерации либо административно-территориальных единиц, а также органами местного самоуправления, четкое определение круга задач и обязанностей вплоть до конкретного исполнителя.

3. *Учет, контроль и анализ*. Создание действенной системы государственных и общественных контрольных органов позволит отслеживать исполнение принимаемых решений и через механизмы обратной связи сделает возможным вносить необходимые коррективы в ранее принятые решения, дать им оценку и удостовериться в их правильности². В связи с чем также следует создать систему объективных критериев, позволяющих

¹ Алёхин А.П., Кормолицкий А.А. Административное право России. Основные понятия и институты: Учебник. – М., 2004. – С.20.

² См., например: Калюжный Н.Н. Государственный контроль и реформа управления в России: организационно-правовой аспект // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2003. – № 3. – С.50-65; Куракин А.В. Контроль как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 4. – С.23-27; Махрова С.В. Государственный контроль в сфере исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2005. – № 3. – Ч.2. – С.212-220; Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С.26-36; Яценко В.Н. Судебный контроль нормативных актов // Государство и право. – 2005. – № 11. – С.22-29.

оценивать качество деятельности того или иного государственного органа и отдельного исполнителя, а также проверить её результативность по установленным измерителям.

4. *Активизация и стимулирование* – создание механизмов саморегуляции системы управления через механизмы заинтересованности и персонализированной ответственности. Введение так называемой «системы управления по результатам»¹.

Во втором аспекте рассматриваемой проблематики – обеспечение направленности правоприменительной деятельности в русле общей юридической политики государства – речь идет, прежде всего, об обеспечении средствами юридической политики единства целеполагания, общей организации, единой и объективной системы контроля и всестороннего обеспечения исполнения принимаемых как политических, так и управленческих решений порой разнородными и разноуровневыми органами.

В условиях формирования и проведения в жизнь юридической политики как целостной системы правового регулирования взаимная полнота государственных органов и адекватность государственного управления и его подсистем общественным потребностям должна стать ведущей задачей административной политики. «Поры и раковины в едином массиве государственного управления — не только и не столько недостаток самого управления. Если они не заполнены легальными механизмами, в том числе и механизмами общественного самоуправления, то рано или поздно становятся прибежищем теневой экономики, преступности, коррупции и т. д.»².

Итак, юридическая политика обладает многими особенностями в сравнении с другими видами политической деятельности государства. Одна из таких особенностей – специфика соотношения права как системы норм, регулирующих государственное управление, с самим управлением,

¹ См.: Раздел III Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах. Одобрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. – № 46. – Ст.4720.

² Петров С.М. Правовое регулирование государственного управления: проблемы и перспективы // Право и жизнь. – 2000. – № 23. – С.9.

осуществляемым посредством издания и применения правовых предписаний. В идеале управленческие цели должны соответствовать целям, обозначенным правовой политикой по конкретному направлению «внешнего» правового воздействия. Но исходная связанность государства правом в действительности может служить лишь отправной точкой и выполнять инструментальную, служебную роль в государственно-управленческих процессах, которые могут быть сопряжены с достижением особых управленческих целей, а может быть и целей конкретного управленца. Не следует при этом забывать и о клановых системах управления, групповых интересах, латентных группах влияния и давления.

Возможно предположить три основных варианта размежевания между официальной юридической политикой и управленческо-правовыми реалиями: 1) игнорирование законов; 2) принятие или изменение действующего законодательства при высоком уровне организации бюрократического противодействия; 3) «обходная тактика», при которой действие законов нивелируется подзаконными актами, инструкциями, разъяснениями, временными положениями.

Создать механизмы, обеспечивающие «автоматическое» соответствие поставленных юридической политикой целей и задействованных ресурсов государственного управления, задача крайне сложная. Чтобы этого достичь, «требуются опять же особые правовые регуляторы самого государственного управления, часть из которых будет связывать управление, а другая часть превратится в средства и рычаги самой государственно-управленческой деятельности... Баланс между ними не только «альфа» и «омега» эффективного управления, но и гарантия социально-значимой направленности управленческой деятельности»¹. Грамотная юридическая политика должна уделять пристальное внимание разработке как норм, обеспечивающих этот баланс, так и механизмов реагирования на его нарушения и преодоления связанных с этим негативных последствий.

¹ Там же.

Возможность нарушения этого баланса достаточно велика. Это относится как к той части административно-правовых норм, которые призваны сдерживать негативные потенции государственного управления, так и к тем, которые обеспечивают непосредственное осуществление управленческих функций. Соответственно, в первом случае возможны иницилируемые самими управленцами ситуации неоправданного сужения или, напротив, расширения компетенции управленческих структур и степени их административного усмотрения. Во втором случае инструментарий государственного управления может быть пополнен средствами, которые способны нанести ущерб либо ущемить права объектов управления при том, что будут значительно облегчены условия деятельности управляющих. В целом же принятие правовых актов самими органами управления или лоббированных ими может повлечь за собой существенные искажения в целевых установках и переориентацию деятельности в направлениях, далеких от тех, ради которых соответствующие управленческие структуры создавались.

«...Должны быть по возможности исключены ситуации, когда управленцы творят жизнь и право, в том числе и ту его часть, которая регулируется самим управлением, — право административное, по образу и подобию своему»¹.

Задачей юридической политики по этому направлению «является приведение в соответствие с требованиями принципов законодательства действий различных субъектов политической и государственной власти путем создания организационно-правовых, стратегических условий для этого»².

В связи с вышесказанным, думается, весьма рациональна идея С.М. Петрова о необходимости введения административно-правовых режимов в государственном управлении. Речь идет не о специальных административно-правовых режимах, действующих в условиях, требующих

¹ Там же. С.10.

² Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики. С.12.

чрезвычайного, как правило, временного регулирования или использующихся в качестве средства преодоления негативных проявлений в управлении, а в условиях нормального протекания управленческой деятельности, также требующей «всеобъемлющего порядка и четкого дозирования уровня административного усмотрения управляющих»¹.

Исходным пунктом для создания соответствующих разновидностей и указанных режимов должно служить содержание самого государственного управления. Тогда как административная политика, опираясь на научные изыскания, управленческие наработки и результаты эмпирических исследований, должна обеспечить нормативную регламентацию, осуществить практическую организацию и систематизацию административно-правовых режимов.

Стоит заметить, что идея С.М. Петрова об административно-правовых режимам в государственном управлении нашла своё проявление в активно применяемом в настоящее время в нашей стране подходе к регламентированию государственной деятельности с помощью административных регламентов (подробнее данный вопрос будет освещён в следующем параграфе).

Одним из ключевых факторов обеспечения эффективности административно-правовых режимов должны стать прозрачность и внешняя подотчетность государственного управления и принимаемых государственными органами решений. Они лежат в основе функционирования так называемой «обратной связи» между государством и обществом, без которой невозможно демократическое государство.

Несмотря на разницу в определении и подходах в различных странах, прозрачность существует, если «предоставляется информация о законах, нормативных актах и действиях Правительства и если эта информация является точной, доступной, всесторонней, качественной и легко интерпре-

¹ Петров С.М. Указ. соч. С.10.

тируется»¹. В одном из определений прозрачности, приведенном в «Словаре понятий» Центра антикоррупционных ресурсов в Ольстере, говорится: «Прозрачность – это принцип, в соответствии с которым те, кого затрагивают административные решения, должны обеспечиваться информацией, обязанностью же государственных служащих, руководителей и уполномоченных лиц является открытое, предсказуемое и понятное поведение. Таким образом, прозрачность включает такие понятия, как доступность, значимость, высокое качество и надежность увеличивающихся потоков своевременно предоставляемой информации, касающейся экономики, социальной сферы и политики».

Основной мерой, обеспечивающей прозрачность информации, является законодательство о свободе информации, реализация которого сопровождается определенной широкомасштабной программой и опирается на определенный потенциал в сфере правоприменения.

Данному вопросу уделяется повышенное внимание в западных странах. В настоящее время законы о свободе информации и о доступе к ней приняты в 52 странах мира. Необходимость увеличения прозрачности признается при подготовке большей части проектов программ реформирования. Из международного опыта явствует, что вступление в силу законодательства о доступе к информации создает стимулы для большей подотчетности, способствует борьбе с коррупцией, предупреждению конфликта интересов, повышению качества государственного управления и проводимой государством политики, эффективности деятельности правительства, поскольку обеспечивает доступ к информации об основании предпринятых действий и принятых решений.

Эффективность системы доступа к информации характеризуется наличием средств предоставления точной, доступной, всесторонней, качественной и легко интерпретируемой информации о нормативных правовых

¹ Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. С.110.

актах и действиях органов государственной власти без необходимости приложения больших усилий, а также наличием механизма обжалования в случае, если субъекту отказано в информации, свободный доступ к которой закреплен законодательно. Многочисленные организационные подходы, от создания правительственных информационных центров до удобно структурированных для пользователей интернет-сайтов и справочных служб министерств, способствуют повышению прозрачности. Однако основой при рассмотрении вопроса о прозрачности служит наличие или отсутствие юридических гарантий для доступа общественности к информации, предусматривающие эффективные средства, обеспечивающие их реализацию. В данном случае ключевыми средствами являются наличие институциональных механизмов предоставления информации и процедур по обжалованию действий государственных органов за непредоставление информации. В число таких средств в зарубежных странах входит создание ведомств по надзору за соблюдением законодательства о предоставлении информации, в том числе занимающихся рассмотрением жалоб, введение четких процедур отчетности, взимание штрафов за несоблюдение законов, осуществление разъяснительной деятельности, проведение образовательных программ для населения и тренингов для государственных служащих, а также внедрение консультирования граждан по вопросам применения законодательства о предоставлении информации.

Международный опыт показывает, что для полного внедрения законодательства о доступе к информации может потребоваться продолжительное время в зависимости от готовности государственных органов и государственных служащих. Учитывая необходимость определенной технической подготовки для внедрения процедур обработки и предоставления информации, для исполнения закона может быть предложен план поэтапного исполнения определенных положений законодательства. Необходимо также предусмотреть мероприятия по мониторингу исполнения законодательства и соответствующую отчетность для министерств и ведомств, тре-

нинг для государственных служащих, меры по защите лиц, подавших жалобы на нарушение закона, а также санкции за препятствование в получении информации вплоть до дисциплинарных.

Одним из серьезных препятствий эффективного исполнения законодательства о доступе к информации является необходимость преодолеть «культуру секретности», которая часто распространена в государственных органах тех стран, которые только приступают к внедрению законодательства о доступе к информации. В данном случае недостаточно полагаться только на положения закона, в которых закреплены стандарты предоставления информации. Одним из путей преодоления «культуры секретности» в государственных органах являются меры по инициативному распространению информации, с помощью которых возможно будет также проинформировать общественность о праве на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Для эффективного выполнения этой цели необходимо предоставить полномочия и ресурсы независимому административному органу для реализации программ инициативного предоставления информации.

Поддержание устойчивого режима доступа к информации может быть эффективным механизмом общественного мониторинга политики государства, предупреждения злоупотреблений и снижения уровня неэффективного использования государственных ресурсов.

С вопросом прозрачности тесно связан вопрос внешней подотчетности. Общие элементы системы подотчетности обществу показаны в приведенной ниже схеме¹:

¹ Рассмотрение указанных в схеме элементов см. подробнее: Там же. С.124-131.



Итак, государственное управление также находится в сфере влияния юридической политики, которая «связывает различные стороны деятельности государственно-правовых органов, используя в основании функционирование права для достижения целей, являющихся в конечном итоге политическими, но основывающимися на праве»¹. Это с неизбежностью определяется спецификой юридической политики, природа которой предполагает определение характера и обеспечение эффективности механизма правового регулирования, неотъемлемой частью которого является и само государство.

§ 3.5. Реформа государственного управления в России в контексте юридической политики

Необходимость реформирования государственного управления не обошла стороной и Россию. Как указывалось выше, это вызвано двумя объективными факторами: во-первых, значительным разрастанием государственного аппарата, что привело к заметному увеличению финансовых расходов на его содержание, и, во-вторых, необходимостью качественных изменений в государственном управлении, вызванной возросшим влиянием общественно-политических сил, заявляющих об этом.

¹ Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики. С.14.

Проведение реформы государственного управления в России преследует следующие цели: перераспределение (делеги́рование) полномочий (федерализм, децентрализация); модернизация органов власти, пересмотр их полномочий и функций; укрепление политической системы и повышение эффективности ее функционирования. Вторая составляющая должна выразиться в более эффективной и качественной модели оказания государственных услуг; повышении прозрачности и подотчетности государственной власти гражданскому обществу; укреплении принципа верховенства закона¹.

Основные положения реформы сводятся к трем ключевым направлениям:

1. Реформирование государственной службы и, прежде всего, установление мер юридической и политической ответственности органов публичной власти за неисполнение своих обязательств.

2. Административная реформа, в ходе которой необходимо провести четкое разграничение политической, правовой, экономической компетенции, распределить государственные функции и обязательства не только между органами государственной власти по вертикали и горизонтали, но и между государственной и местной властью.

3. Бюджетная реформа – формирование межбюджетных отношений всех уровней власти, финансовых источников исполнения обязательств, а также введение системы бюджетирования деятельности органов государственной власти по результатам.

Начало указанным преобразованиям положили утвержденные Президентом РФ Концепция реформирования государственной службы от 15 августа 2001 г.² и Федеральная программа «Реформирование государствен-

¹ См.: Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации.

² Текст концепции официально опубликован не был.

ной службы Российской Федерации (2003-2005годы)»¹, принятая «в целях повышения эффективности государственной службы в интересах укрепления государства и развития гражданского общества». Правовым фундаментом системы государственной службы, гарантом ее целостности стал Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»². Но для того чтобы он заработал, нужно было принять более 30 нормативных правовых актов.

Указом Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления»³ образована комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления. Образованные при комиссии три межведомственные рабочие группы осуществляют разработку и представление Президенту РФ проектов законов о совершенствовании государственного управления. Так, межведомственной рабочей группой был разработан Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, вступивший в силу 31 января 2005 г. Данный закон содержит принципиально новые положения и подходы к государственной гражданской службе, более чем на две трети состоит из норм прямого действия и содержит минимальное количество отсылочных правовых актов (22 Указа Президента и 7 постановлений Правительства)⁵.

Не случайно реформа государственного управления была начата именно с реформы государственной службы. «Государственная служба –

¹ Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005годы)”» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст.4664.

² Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст.2063.

³ Указ Президента РФ от 16 июля 2004г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 29. – Ст.3019.

⁴ Российская газета. – 2004. – № 162. – 31 июля.

⁵ См. подробнее: Карпенко А.С. Реформирование государственной службы Российской Федерации: итоги и ближайшие перспективы // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. С.13-15. О примерах зарубежного опыта см., например: Турисбеков З.К., Капаров С.Г. Управление государственной службой в республике Казахстан. Из опыта функционирования казахстанской модели. – Екатеринбург, 2002.

этот тот стержень, который способен обеспечить управление в масштабах всей страны и сохранить единое правовое и организационное пространство современной России»¹.

Одним из препятствий на пути эффективного реформирования государственной службы в России является отсутствие централизованного регулирования в этой сфере. На важность этой проблемы и насущную необходимость ее решения указывал профессор Ю.А.Розенбаум, предлагавший построить единую систему органов управления государственной службой с двойной системой подчинения и регулирования, где управление централизованно осуществляется специальным федеральным органом, с одной стороны, а с другой, подчиненными ей и существующими непосредственно при органе государственной власти структурами, ответственными за управление в сфере государственной службы². Эту точку зрения поддерживают и другие ученые. Например, В.В. Граждан в статье «Государственная служба как политико-административная власть» отмечает: «государственная служба (государственная административная власть) должна иметь свой централизованный (общефедеральный) орган управления и именно он должен уполномочивать должностных лиц, которые будут в договорном процессе представлять не просто отдельный государственный орган власти, а российское государство в целом»³. Ю.М. Буравлев в статье «Государственная служба России – реформы управления» предложил принципиальную схему федерального государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, построенную на основе линейно-функциональной модели⁴.

¹ Буравлёв Ю.М. Государственная служба России – реформы управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 5. – С.27-28.

² См.: Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. – 1999. – № 4. – С.53-57.

³ Граждан В.В. Указ. соч. С.22.

⁴ См.: Буравлёв Ю.М. Указ. соч. С.26-31.

В связи с чем интересно отметить, что первые шаги по преобразованию системы государственного управления в новой России начались именно с создания 16 декабря 1991 г. единого органа управления государственной службой – Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры). Позднее оно стало подчиняться Президенту РФ и просуществовало до 1994 года.

Однако позднее в обновленной структуре федеральных органов исполнительной власти такой орган предусмотрен не был¹. Вместе с тем, в структуре аппарата Правительства РФ образованы административный департамент и департамент государственного управления и местного самоуправления². В составе Администрации Президента РФ существует Управление по вопросам государственной службы³. Но тем не менее этого явно не достаточно, чтобы говорить о централизации управления государственной службой в России. В ряде стран органами управления публичной службой являются специализированные министерства. Например, в Италии – это Министерство публичной службы, в Португалии – Министерство по реформе государства и публичной службе, в Испании – Министерство публичной администрации. В ФРГ общее руководство государственной службой осуществляет Федеральный комитет по кадрам⁴.

Дополнительные трудности централизации и унификации управления в сфере государственной службы порождает федеративное устройство государства, что предполагает двухуровневую структуру государственной службы с самостоятельными системами управления.

¹ См.: Указ Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст.945; Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 21. – Ст.2023.

² Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 520-р // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 18. – Ст.1780.

³ Указ Президента РФ от 25 марта 2005 г. № 400 «Об Администрации Президента РФ» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст.1188.

⁴ Буравлёв Ю.М. Указ. соч. С.30-31.

Вопрос об административной реформе был впервые поставлен в посланиях Президента 1997 и 1998 годов¹. Здесь же были обозначены ее основные черты и принципы. Нормативное обеспечение реализации административной реформы было положено Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы», которым были определены приоритетные направления административной реформы на 2003-2004 г. «в целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год, касающихся проведения административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов»².

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 утверждено Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы³. Комиссия является координационным органом Правительства РФ для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. На нее возложено предварительное рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами - к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Рос. газ. – 1998. – 24 февраля. См. также: Административная реформа – разработка ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С.135-154.

² Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст.3046.

³ Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 22. – Ст.2192.

22 октября 2004 г. Правительственная комиссия по проведению административной реформы одобрила концепцию Федеральной целевой программы «Административная реформа» и поручило Минэкономразвития РФ разработать проект программы к декабрю 2004 г. В представленной на утверждение Правительства РФ программе в качестве целей ее принятия были обозначены:

1. Укрепление доверия граждан к власти.
2. Снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров.
3. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти.

Для этого программа предусматривала 8 направлений административной реформы, ни одно из которых не заканчивалось принятием нормативного правового акта. Все направления предусматривали весь комплекс мер по их реализации.

Федеральная целевая программа так и не была принята, но ее положения нашли свое отражение в распоряжении Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, которым была одобрена концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах¹. 9 февраля 2008 года в него внесены изменения, предусматривающие продление реализации административной реформы до 2010 года, переход на предоставление справочной информации и государственных услуг в электронной форме, создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг².

Одним из фундаментальных элементов административной реформы в России является внедрение в административное устройство и государственное управление теории сервисной административной власти³. Главная идея этой теории заключается в четком разделении так называемых «стра-

¹ Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст.4720.

² Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р // www.government.ru.

³ См. подробнее: Граждан В.В. Указ. соч. С.22-24.

тегических» функций и «оперативных» исполнительских функций государственного управления.

Ключевыми понятиями теории сервисной административной власти выступают понятия «государственная услуга», где «под государственной услугой понимается нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций государственными органами власти, осуществляемый во взаимодействии физического или юридического лица (пользователя) с органами исполнительной власти или государственными служащими»¹, и «стандарты государственных услуг», представляющих собой «систематизированный набор требований к порядку оказания услуг органами власти или уполномоченной организацией, определенных исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий его клиентов, с другой – учитывающий технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа»². Осуществление этих услуг должно быть урегулировано федеральным законом о стандартах государственных услуг, концепция и проект которого сейчас разрабатываются. Необходимым дополнением к нему должен стать Федеральный закон «Об административных регламентах в органах исполнительной власти». Центром стратегических разработок в мае 2004 г. после реструктуризации Правительства РФ была подготовлена Концепция Федерального закона «Об административных регламентах», одобренная правительственной Комиссией по административной реформе осенью 2004 г. Концепцией закона предполагается установить единый нормативный правовой акт, регулирующий исполнение каждой государственной функции, исполнение полномочий каждого исполнительного органа государственной власти. Предполагается, что все нормативные правовые акты, которыми сегодня регулируется исполнение ка-

¹ Головщинский К.И. Концепция стандартизации государственных услуг // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. С.241.

² Там же. С.242-243.

кой-либо государственной функции, должны быть заменены одним нормативным правовым актом – административным регламентом. Стандарт государственных услуг и административные регламенты являются взаимосвязанными нормативными документами, первый из которых содержит требования к взаимодействию между физическими (юридическими) лицами и его результату, а второй – устанавливает процедуры, результатом которых выступает государственная услуга¹.

В совокупности принятие этих двух законов позволит минимизировать издержки взаимодействия между обществом и государством, сделать эти взаимоотношения понятными и прозрачными.

В настоящее время в управленческую практику внедряется несколько трансформированная система регламентов. Нормативной основой этой системы выступают: постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»², постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»³, постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁴ с внесенными постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813⁵ изменениями.

В соответствии с указанными постановлениями различные федеральные министерства и ведомства самостоятельно разрабатывают и утверждают три вида актов: регламенты, административные регламенты и

¹ См. подробнее: Там же. С.240-251; Южаков В.Н. О разработке ФЗ «Об административных регламентах» и ФЗ «О стандартах государственных услуг» // Там же. С.252-262.

² Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 4. – Ст.305.

³ Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 31. – Ст.3233.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст.4933.

⁵ Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 50. – Ст.6285.

должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти¹. Первые являются своего рода «уставами» или внутренними положениями о соответствующем федеральном органе исполнительной власти, устанавливающими структуру, полномочия, порядок деятельности соответствующего органа и взаимодействия с другими органами исполнительной власти и т.д.². Административные регламенты закрепляют порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, устанавливают последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий. По сути, административные регламенты являются детализированными инструкциями и методическими рекомендациями по осуществлению конкретной государственной функции того или иного министерства или ведомства³.

Действующие административные регламенты не в полной мере соответствуют концепции сервисной административной власти, предполагающей принятие единого федерального закона, регламентирующего выпол-

¹ По состоянию на январь 2008 г. принятых должностных регламентов нет.

² По состоянию на январь 2008 г. утверждено около 65 регламентов. См., например: Регламент Федеральной службы судебных приставов (утв. приказом Федеральной службы судебных приставов от 27 октября 2006 г. № 140 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 3); Регламент Министерства обороны Российской Федерации (утв. приказом Минобороны РФ от 30 ноября 2006 г. № 100 // Рос. газ. – 2007. – № 28. – 9 февраля); Регламент Министерства юстиции Российской Федерации (утв. приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26.12.05 № 252 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 6).

³ По состоянию на январь 2008 г. принято более 100 административных регламентов. См., например: Административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности (утв. приказом Минюста РФ от 16 июля 2007 г. № 149 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 35); Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (утв. приказом Минюста РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 // Рос. газ. – 2006. – № 212. – 22 сентября); Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания (утв. приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 декабря 2006 г. № 899 // Рос. газ. – 2007. – № 75. – 11 апреля).

нение всех государственных функций и осуществление всех государственных услуг. Тем не менее внедрение в практику унифицированных административных регламентов заметный шаг вперед в организации государственного управления в России.

Но у подобного подхода к реформированию системы органов государственной власти есть и свои противники. Например, В.В. Граждан подчеркивает: «... очевидно, что государственные органы не могут быть поделены на те, которые выполняют только стратегические функции и те, которые выполняют единственно “оперативные” функции. Государственный орган по выполняемым функциям может и должен состоять только из органического единства этих двух групп функций, потому что государственный орган – это аналог самого государства... Политическая и административная власть в государстве дифференцируется лишь функционально, но никак не организационно»¹.

Хотя очевидно, что данная точка зрения в настоящее время не имеет определяющего значения. Политическое руководство страны при проведении структурной реформы правительства в 2004 г. отдало предпочтение теории сервисной административной власти, которая нашла своё воплощение в трёхуровневой системе разделения стратегических и оперативных функций между федеральными органами государственной власти: министерство, федеральная служба, федеральное агентство². Вместе с тем, в последнее время руководством страны, в том числе и Президентом РФ В.В.Путиным, высказывается мнение о том, что трехуровневая система федеральных органов государственной власти себя не оправдывает.

Поскольку любая политика представляет из себя сложное по структуре явление, то помимо вертикального распределения полномочий существует и горизонтальное. Оно осуществляется между ветвями государственной власти и юрисдикционными органами соответствующего уровня.

¹ Граждан В.В. Указ. соч. С.23.

² Указ Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В контексте юридической политики следует заострить внимание на роли органов юстиции, которым, как правило, отведено доминирующее значение и особая роль в правовой деятельности государства. Именно они являются основным генератором и координатором юридической политики государства, ее катализатором. Эту функцию органы юстиции обязаны выполнять в силу своего статуса – прямой специализации и назначения в системе органов исполнительной власти. Так оно и есть во всех демократических государствах с развитой правовой системой. Но в России до середины 90-х годов Министерство юстиции выполняло скорее номинальные функции. Кардинальные изменения в статусе Министерства юстиции произошли с проведением преобразований, начавшихся в России во второй половине 90-х годов прошлого века. Начало положили уже упоминавшиеся ранее указы Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147¹ и от 2 мая 1996 г. № 642² и принятая 7 ноября 1996 г. «в целях укрепления системы органов и учреждений юстиции РФ, повышения их роли и ответственности при реализации правовой политики государства» Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации³.

Явная тенденция на усиление позиций Министерства в реализации государственной политики в сфере юстиции сохранялась и в дальнейшем. Активное реформирование этого органа отличалось заметной последовательностью и сопровождалось значительным расширением его компетенции. Министерству была передана большая часть полномочий государства по осуществлению юрисдикционных действий и по контролю юридической сферы с целью ее унификации по всей стране. В соответствии с Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954, утвердившим Положение о Министерстве юстиции РФ, в ведение органов юстиции были переданы: система регистрации юридически значимых действий (регистрационные

¹ Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации».

² Указ Президента от 2 мая 1996 г. № 642 «О мерах по развитию органов юстиции Российской Федерации».

³ Утв. постановлением Правительства РФ от 7 ноября 1996 г. № 1177.

палаты) и координация деятельности органов загса, исполнение уголовных наказаний (система УИН и уголовно-исполнительные инспекции), судебных актов, гражданский розыск и обеспечение установленного порядка деятельности судов (служба судебных приставов), принятие решений о государственной регистрации общественных объединений, политических партий и религиозных организаций и осуществление контроля за законностью их деятельности, надзор за деятельностью нотариусов и адвокатских объединений. Министерство ведет соответствующие единые федеральные и ведомственные реестры и регистры.

С принятием Указов Президента от 9 марта 2004 г. № 314 и от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»¹ ситуация заметно изменилась. Из системы Министерства юстиции выделились в самостоятельные службы, хотя и остались в его подчинении, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба исполнения наказания и Федеральная регистрационная служба. Последней, кроме того, были переданы практически все надзорные функции за юридическими лицами и самоуправляемыми организациями, ранее принадлежавшие Министерству и его территориальным управлениям, – за общественными и религиозными организациями, нотариатом и адвокатурой, арбитражными управляющими и т.д. При этом управления органов юстиции прекратили свое существование на уровне субъектов Федерации и переместились на уровень округов.

В заключение отметим: Россия, как никогда, нуждается сейчас в создании единого, объективного механизма государственного властвования и управления, эффективной саморегулируемой государственной машине, в которой каждый служащий лишь исполнитель воли государства, а не субъект этой воли. Бюрократический фактор воздействия на общественные правоотношения должен быть сведен к минимуму. «Важным признаком правового государства является безличность и абстрактность власти. Это

¹ Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст.4108.

означает, что в правовом государстве господствуют не лица, а общие правила или правовые нормы. Лица, обладающие властью, подчинены нормам права одинаково с лицами, не имеющими власти; они – исполнители предписаний, заключающихся в этих нормах или правилах. Для них власть – не столько их субъективное право, сколько правовая обязанность, и эту обязанность они должны нести как известное общественное служение; иными словами: управлять должны законы, а не люди. Те полномочия, которыми наделяются лица, находящиеся у власти, представляются им не в их личных интересах, а в интересах всего народа и государства. Ведь фактически отдельные органы государственной власти “суть не что иное, как физические лица”, по отношению к которым больше чем к кому бы то ни было справедливо требование руководствоваться в своей деятельности “беспристрастностью и безличностью”»,¹ – отмечает О.А. Кудинов, изучая труды видного правоведа конца XIX века А.С. Алексева.

§ 3.6. Социокультурные предпосылки реализации юридической политики

Юридическое бытие не имеет всеобщих объективных законов существования и развития, нет абсолютных истин и правил, как, например, в экономике или математике, многое зависит от менталитета, исторических и культурных традиций отдельных народов. Поэтому правовая система каждого государства специфична и можно сказать уникальна. Она формируется под влиянием большого числа не только внешних по отношению к праву, но и, что заметно важнее, внутренних социально-правовых факторов, основные из которых – сформировавшиеся в данном конкретном обществе

¹ Кудинов О.А. Разработка теории правового государства в российской науке начала XX века // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С.105.

правовая культура и правовая идеология, являющиеся составной частью общей культуры нации¹.

Правовая культура – это оценка, качественный критерий правовой деятельности, которые производятся на основе накопленных цивилизованными способами норм и ценностей правовой истории и современной правовой жизни². Юридическая политика проводится первоначально в условиях уже сформировавшейся в обществе правовой культуры и является отражением, воплощением, развитием этой культуры. Она адаптируется через сложные механизмы социокультурного взаимодействия личности, общества и власти с помощью правовой культуры как одного из главных факторов этого процесса. Юридический дух общества, правотворца является культурологическим компонентом юридической политики, цементирующим разрозненные элементы последней в единое целое. А стратегия законотворчества представляет из себя процесс трансформации, преломления через политические механизмы и правовые процедуры культурологических, ценностных установок и социальных потребностей в норму права.

Вместе с тем, можно наблюдать и обратные процессы. Правовые ценности, традиции, принципы, установки, а также качество, стиль юридической деятельности, включаемые в правовую культуру, неизбежно находятся под влиянием юридической политики. Поэтому претворяемая в жизнь политика накладывает свой отпечаток на правовую культуру, взаимодействуя с одним из ключевых ее компонентов – правосознанием.

Правосознание и юридическая политика являются органически взаимосвязанными феноменами юридической сферы жизни общества, находящимися в постоянном взаимодействии. Правосознание является своего рода духовным субстратом юридической политики государства, выраженным

¹ См., например: Певцова Е.А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию // Журнал российского права. – 2004. – № 3. – С.70-81; Смоленский М.Б. Право и правовая культура как базовая ценность гражданского общества // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С.73-80.

² См.: Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки. С.71.

в интеллектуально-волевом и эмоционально-психологическом аспектах, опосредованных правовой идеологией. В зависимости от содержания и качества претворяемой в жизнь политики формируется определенный тип правового мышления индивида. Одновременно политическая деятельность государства в юридической сфере опосредуется соответствующим типом правосознания, господствующим в конкретном государстве и социуме, которое берется законодателем в качестве исходного, базисного. При этом сам законодатель имеет собственное правосознание. Творческое созидание стратегии и тактики юридической политики происходит при помощи «инструментария» правового сознания. К нему относятся: юридическая рефлексия, созерцание, абстрактное мышление, прогнозирование правового поведения, диалектическое взаимодействие возможностей и потребностей, разума и желания. В содержательном аспекте в правосознании переплетены как рационально-логическое суждение, умозаключение, так и иррациональное – юридическое чувство правомерного и неправомерного, интуиция, эмоции.

В ходе формирования юридической политики роль логических, рациональных, интеллектуальных элементов, свойств, качеств правового сознания несоизмеримо выше, чем значение психологических, эмоциональных, интуитивных механизмов духовного освоения юридического бытия. Подразумевается, что первоначально под влиянием правосознания происходит формирование идеальных моделей, схем нужного, должного общественно значимого поведения, обусловленного социально-экономическими и иными потребностями, с последующим их оформлением в юридические нормы.

Данная ситуация заметно меняется при реализации юридической политики, когда существенное воздействие на юридическую реальность начинают оказывать духовно-психологические структуры правосознания. Юридическая политика как продукт идеальной, сознательно-формируемой проекции общественного правосознания приобретает качественно иной

облик. Уже не раз отмечалось, что управленческо-правовая деятельность государства должна быть культурологически и морально принята массовым сознанием. В противном случае она потерпит сокрушительный крах вследствие ее психологического неприятия обществом, а на правоохранительные органы обрушится вал правонарушений. Как совершенно справедливо отмечает О.Ю. Рыбаков, «правовые новации не могут быть осуществлены вне культурно-исторических традиций данного социума»¹. Одновременно следует учитывать, что «процесс перехода от одной системы ценностей к другой, даже более гуманной и демократической, от одной политической и правовой культуры к другой, пусть даже более высокой и современной, имеет собственную объективную скорость... Для успешного протекания этих процессов требуются специфические условия и специфические методы... Можно подчеркнуть, что далеко не всегда в этой области эффективным оказывается метод прямого давления и нажима. Чаще всего полезно пользоваться косвенными приемами.

Очень сложным оказывается переход массового сознания от религиозных, философских, идеологических и тому подобных ценностей к развитой политической и правовой культуре»². Массовое правосознание – одно из немногих правовых явлений, которое развивается и изменяется эволюционным путем. Это можно объяснить тем, что общество на правовые тактические и стратегические приемы и средства политики реагирует больше психологическим образом, чем логическим. Что вполне естественно, так как массовое правосознание есть в конечном счете обыденное, эмпирическое сознание, предполагающее не столь глубокое теоретическое правовое мышление, какое имеет место в среде высококвалифицированных юристов.

Тем не менее в ходе проведения юридической политики необходимо принимать все меры для повышения уровня общественного правосознания,

¹ Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики. С.13.

² Матвеев Р. Указ. соч. С.40.

поскольку без этого она потеряет культурологический смысл и социальное назначение. Чем более зрелое правосознание, тем более либеральным может быть государство, регулятивная функция юридической политики будет сводиться в основном к регламентации и защите деятельности различных субъектов права, к стимулированию общественных отношений, а не к их ограничению, поскольку таковое будет обеспечиваться правосознанием большинства граждан. «В условиях достаточно высокой правовой и политической культуры основной массы населения, законодателей, государственных и политических деятелей общество и государство могут успешно функционировать даже в условиях не очень качественных законов в отдельных областях. Однако при неразвитой и при деформированной политической культуре даже самые хорошие и демократические законы положительного результата не дадут»¹, – отмечает Р. Матвеев.

Помимо духовно-ценностной и поведенческо-деятельностной составляющих, важным социокультурным условием реализации юридической политики является господствующая в стране идеология, концентрирующая идеи, взгляды, представления о социальных ценностях в целях их достижения, развития и охраны, что в конечном итоге обуславливает формирование тех или иных политических институтов государства. Проходя через сознание человека, идеология выражается в философских, нравственных, религиозных, эстетических и иных взглядах, отражающих действительность в истинной или ложной форме. Она выступает как ценностно фиксированная модель жизни общества и основных тенденций ее развития.

Правовая идеология в свою очередь отражает основные идеи и взгляды в области права и рационально-фиксированные формы желаемого правового будущего как общества в целом, так и отдельных социальных групп. Правовая мировоззренческая идеология относится в первую очередь к социально-политическому содержанию права и объективируется в программных политических документах, в произведениях и высказываниях

¹ Там же.

идеологов¹.

Следовательно, правовую идеологию необходимо рассматривать в двух аспектах: 1. Неофициальная, то есть отражающая уровень общественного правосознания. 2. Официальная, то есть на государственном уровне концептуально оформляющая идеи и взгляды на роль права в общественной жизни, необходимость применения тех или иных юридических средств и механизмов, методов и форм проведения правовых предписаний в жизнь.

Правовая идеология имеет тот же характер взаимодействия с юридической политикой, что и правовая культура. Однако, в отличие от первой, идеология имеет тенденцию к революционному характеру происходящих в ней изменений. Заметная трансформация правовой идеологии происходят, как правило, одновременно с существенными изменениями социально-экономического уклада общества и отношения к собственности, правам человека. Это можно объяснить тем, что по своей сути правовая идеология имеет объективный характер, обусловлена требованиями экономического базиса, всей социальной жизни, предопределяющими юридическую политику².

Значение правовой идеологии состоит в том, что она является не просто источником, из которого субъекты юридической политики черпают основные идеи, но и выполняет роль фундамента, который должен с необходимостью быть положен в основу юридической политики. Например, С.С. Алексеев подчеркивает, что «правовая мировоззренческая идеология – ближайшее основание правовой политики»³. В.А. Рудковский замечает по этому поводу, что «правовая идеология составляет ценностно-

¹ См.: Коробова А.П. О понятии и природе правовой политики. С.32-33.

² Подробнее об общих вопросах соотношения и взаимодействия политики, права и идеологии см.: Мальцев Г.В. Идеология, политика и право. Некоторые вопросы их взаимоотношения // Советское государство и право. – 1970. – № 2. – С.14-22; Чудинова И.М. Идеология и политика // Социально-гуманитарное знание. – 1999. – № 4. – С.122-134; Рудковский В.А. Правовая идеология и правовая политика. С.54-57.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. – Т. I. – М., 1981. – С.211.

нормативную основу правовой политики, является тем общим ориентиром, которому подчинена организационно-управленческая деятельность государства на всех этапах правового регулирования (начиная с оценки фактических отношений и определения оптимальных средств и методов их регулирования и заканчивая деятельностью компетентных субъектов по обеспечению их властной реализации). В этом смысле она составляет необходимый компонент политической стратегии государства в юридической сфере»¹. Более того, концептуальные элементы юридической политики государства – это и есть своего рода официальная правовая идеология, составная часть национальной идеи, государственной идеологии. Как указывает В.А. Рудковский, «...это политика утверждения в общественном сознании и социально-правовой практике основных начал официальной правовой идеологии»².

Но не стоит допускать преобладания в правовом пространстве идеологических норм и постулатов над правовыми. Даже если идеология носит правовой характер. Поэтому так важен в теоретическом и практическом отношении вопрос об идеологической «нагруженности» современного законодательства. Подходы к этому вопросу весьма полярны.

Одна точка зрения исходит из того, что объективной тенденцией современного права становится освобождение юридических норм от постоянной «нагрузки» - религиозных ценностей, идеологических влияний, философских и моральных установок³. Поскольку государство и общество попадает в противном случае в зависимость к тем группам или деятелям, которые в силу разных условий и обстоятельств присвоили себе право определять и трактовать такие идеологические ценности. В результате приоритет отдается идеологическим, моральным, субъективным ценностям, право постепенно выхолащивается и фактически упраздняется, то есть перестает играть определяющую роль в регулировании общественных отно-

¹ Рудковский В.А. Указ. соч. С.56.

² Там же. С.57.

³ См., например: Матвеев Р. Указ. соч. С.37 и далее.

шений. Идеология должна определять пути развития права, а не подменять собой систему правового регулирования. Это путь к произволу и контролю над мыслями. Правовая норма должна быть четкой и однозначной, не допускать возможности двоякого толкования и интерпретации. Сторонник этой точки зрения Р. Матвеев отмечает: «Правовая норма регулирует не мысли и идеи, а поведение и действие»¹.

Другая точка зрения обосновывает, что «пытаться полностью освободить закон от идеологических установок также бессмысленно, как оспаривать необходимость самой государственной идеологии»². Сторонники данной позиции отмечают, что, во-первых, право – одно из универсальных средств государственного воздействия на волю и сознание людей, использование его в данном случае удобно и рационально; во-вторых, само законодательство нуждается в определенном источнике целеполагания, в идеях, пронизывающих его и придающих общий смысл всем нормам³.

Важно обратить внимание в связи с этим на роль так называемых правовых деклараций в системе правового регулирования. Правовую декларацию можно определить как «нормативно-правовое предписание максимальной степени общности, закрепляющее конечные цели и мотивы издания нормативного акта, определяющее предмет и направления правового регулирования, констатирующее общезначимые факты, а также содержащие другие положения вводного характера в целях оформления смыслового и структурного единства нормативного акта и проведения в жизнь элементов государственно-правовой идеологии»⁴.

Вопрос об их природе и необходимости их применения в нормативных правовых актах остается неоднозначным. Следует согласиться с точкой зрения М.Л. Давыдовой, которая считает, что применение положений, носящих идеологический характер, и включение правовых деклараций в

¹ Там же. С.33.

² Давыдова М.Л. Общие нормативные предписания как средство выражения правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.32.

³ Там же.

⁴ Там же. С.33.

структуру закона должно исчерпываться его преамбулой¹. Преамбула нормативного правового акта, закрепляющая основополагающие идеи, мотивы, цели закона, обладает правовым характером особого рода. Она носит не нормативный, а именно декларативный характер. Её роль сводится не к прямому правовому регулированию, а к созданию на уровне государственных установлений идеологического фундамента, постулата, как в отношении данного конкретного закона, так и его роли и места в правовой системе государства. Однако в самих нормах закона идеологические моменты должны быть исключены, что обусловлено свойствами самого права. Если определённая сфера общественных отношений нуждается в правовом регулировании, то это регулирование должно быть как можно более беспристрастным, доскональным и однозначным. В единственном случае преамбула может выполнять нормативную функцию – как средство восполнения пробела в нормативном правовом акте. Но это будет говорить лишь о низком качестве принятого документа. «Декларативность права – это, в значительной степени, показатель того, что в обществе отсутствует единая реалистичная и целенаправленная правовая политика»².

Другим аспектом рассматриваемой проблематики выступает необходимость государству в рамках реализации юридической политики осуществлять просветительскую деятельность в области правового регулирования. «Юридическая политика имеет одной из своих задач дальнейшее повышение эффективности регулятивного и охранительного воздействия права на поведение людей. ... Для этого требуется реализация целой системы разнообразных, взаимосвязанных между собой мероприятий, усиливающих информационный, ценностный и другие аспекты действия правовой надстройки»³ - отмечает В.Н.Кудрявцев.

Важность указанной деятельности обусловлена следующими существенными моментами:

¹ Там же.

² Рудковский В.А. Указ. соч. С.57.

³ Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С.168.

Во-первых, право как необходимый элемент осуществления публичной власти лишь легализует эту власть, то есть устанавливает правовые основания подчинения ей. Но ведь право выступает не только инструментом управления и преобразования конкретных общественных процессов, но и внешним выражением политических, экономических, социальных и других отношений, сложившихся в государстве. Помимо придания внешней законности необходимо установление относительной справедливости требований публичной власти – легитимации власти со стороны общества, которой общество в силу этого же обстоятельства обязано подчиняться. Следовательно, условием успешности любых проводимых преобразований, в том числе и в правовой сфере становится их осознание и принятие гражданами. Как верно отмечено О.Ю.Рыбаковым, «лишь после всестороннего разъяснения сущности, направленности правовой политики могут вступать в действие механизмы оправданного властного принуждения на основе права»¹.

Во-вторых, политика не может осуществляться одними лишь административными методами. Для ее качественного воздействия на правовую сферу нужен гражданский контроль, то есть контроль гражданского общества. А гражданское общество – это, прежде всего, просвещенное в юридической сфере общество, каждый индивид которого имеет зрелое правосознание, свои политико-правовые взгляды, знает свои гражданские права и, главное, умеет их защищать.

В-третьих, просветительская деятельность позволяет воздействовать на сознание индивида, тем самым формируя соответствующий уровень правовой культуры, определенный, желательный для государства тип юридического поведения.

Правовое просвещение выражается в двух основных формах – пропаганда и образование.

¹ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятия и признаки. С.78.

Поскольку юридическая политика государства представляет собой официальную идеологию в юридической сфере, она должна быть донесена как до каждого члена общества, так и до каждого государственного чиновника, должна быть разъяснена и понятна, должна сформировать определенное правопонимание и правоприменение. «В частности, для обеспечения эффективности информационного воздействия права на поведение необходимо, чтобы соответствующая информация была правильно и полно выражена в нормативном материале; чтобы были достаточно совершенны каналы для передачи этой информации; чтобы существовала готовность к восприятию этой информации гражданином и коллективом»¹. Информирование о текущем правовом состоянии должно осуществляться постоянно, на разных уровнях и с помощью различных общедоступных источников – радио, телевидения, печатных изданий.

Обучение основам использования права в социальной жизни является одной из составляющих социокультурной формы реализации юридической политики. Как абсолютно верно подмечено В.И. Абрамовым, «учиться жить по закону, уважая закон и выполняя его, человек должен с малых лет, с семьи, детского сада, школы... Следует иметь в виду, что права... человека лишь тогда приобретают социальный смысл, когда они сочетаются с гражданской ответственностью, с пониманием того, что этими правами можно пользоваться не только в своих интересах, но и в интересах других людей»².

Поэтому на современной этапе развития образования в России давно стало необходимо введение на уровне школьных учебных заведений курса основ правовых знаний. Эта учебная дисциплина должна стать обязательной в новом образовательном стандарте. Пилотный проект в этом направлении уже осуществляется – Российский фонд правовых реформ, созданный по инициативе Президента РФ и Правительства РФ, осуществляет проект «Правовое образование в школе», являющийся одной из приоритет-

¹ Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С.169.

² Абрамов В.И. Указ. соч. С.83.

ных задач Фонда, цель которого – активно формировать действенную правовую систему, обеспечивающую движение к гражданскому обществу.

Особенность проекта «Правовое образование в школе» в том, что впервые право входит в школу не фрагментарно, а как полноценный общеобразовательный предмет. Учебно-методические материалы ориентированы на раскрытие общих принципов права и функционирование правовых институтов широкого контекста, способствующего пониманию того, что гражданин живет в правовом поле.

Кроме того, остается актуальным рассмотрение юридической политики в качестве методологической дисциплины, изучение которой необходимо и в рамках высшего профессионального образования, в учебном курсе «Теория государства и права». «Именно в этой дисциплине ... уместно рассмотреть вопрос о том, как соответствующие принципы и положения политики ... государства воплощаются в правовые нормы и практику деятельности юридических учреждений, в правосознание граждан, как юридическая политика видоизменяется и развивается по мере развития и совершенствования ... общества»¹.

Принципиален и вопрос обучения профессиональных юристов. Значимость этого направления обусловлена необходимостью подготовки юристов, отвечающих требованиям политико-правовой ситуации, что особенно актуально для России с ее несформировавшейся, непоследовательной и динамичной правовой системой². Кодексы, законы, иные правовые акты создаются людьми. Поэтому эти нормы лишь относительно отражают действительность и соответствуют практике. Однако именно от качества деятельности юристов и других лиц, влияющих на принятие решений в право-

¹ Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С.168.

² См., например: Цареградская Ю.К. Юридическое образование – важнейшее условие формирования гражданского общества и правового государства посредством правовой политики // Образование и общество. – 2004. – № 4. – С.83-85; Кропачев Н.М., Хохлов Е.Б. Юридическое образование в России: выбор пути // Правоведение. – 2003. – № 2. – С.235-248; Доброхотова Е.Н. Модернизация высшего юридического образования в направлении усиления связи с практикой // Правоведение. – 2003. – № 4. – С.243-249.

вой сфере, их способности заглянуть в будущее с учетом наметившихся тенденций и перспектив, во многом зависит, выполнит ли право свою социальную роль, в том числе сможет ли оказать обратное воздействие на действительность. Важным элементом подготовки должно являться не только эффективное применение норм права, но и их грамотное создание, то есть современные юристы должны уметь создавать законодательство по всем правилам законотворчества.

С вопросами правовой культуры и просвещения тесно связана тема правового воспитания. Так, ещё в начале XX века П.Б. Струве отмечал, что «вне идеи воспитания в политике есть только две возможности: деспотизм или охлократия»¹. «В области правового воспитания основная научная проблема в настоящее время заключается в том, чтобы разработать методы и средства наиболее эффективного и дифференцированного использования массовых коммуникаций в целях повышения уровня правовых знаний и общей правовой культуры населения. От изучения степени осведомленности населения в содержании различных правовых норм необходимо перейти к изучению особенностей личности тех, кто по-разному воспринимает и реализует правовые предписания в своем поведении»².

Итак, юридическая политика является не только политико-правовым явлением, но и сложным социокультурным феноменом. Её реализация зависит от влияния многих факторов и детерминант, среди которых помимо внеправовых – политическая организация государства и взаимодействие основных субъектов юридической политики, социальные закономерности развития политической ситуации и правовых регуляторов – присутствует и большое количество правовых – политическая и правовая культура, общественное и индивидуальное правосознание, господствующая правовая идеология, правовое просвещение, воспитание и др.

¹ Струве П.Б. Интеллигенция и революция // Вехи. Интеллигенция в России. – М., 1991. – С.147.

² Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С.183.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Юридическая политика появилась не сегодня и не вчера. Правотворческая, правоприменительная, правоохранительная деятельность крайне важна во всяком государстве и неотъемлема от его существования с момента формирования. Даже отсутствие осознанной и официально проводимой юридической политики никогда не избавляет государство от необходимости принятия и дальнейшей реализации своих правовых предписаний в условиях объективно детерминирующих факторов. С развитием общества, внутри- и межгосударственных связей правоотношения усложняются, формируются новые отрасли, вырабатываются определенные принципы и идеологические подходы. Мощное экстенсивное и интенсивное развитие права порождает проблему его целостности и непротиворечивости, формирования единого правового пространства. Все большее значение приобретают конкретные социально-экономические программы, требующие правового обеспечения.

В силу специфики роли права в системе государственного регулирования и управления, прежде чем осуществлять экономическую, социальную или какую-либо другую политику, необходимо создать определенные правила и основы четкого функционирования правовой надстройки государства в целом, создать систему, при которой любая юридическая деятельность будет являться органичной частью единого, целостного, четко работающего механизма правового регулирования как фактора успешного и стабильного поступательного развития страны. Государство начинает нуждаться в более системном подходе к правовому регулированию социальных отношений, возникает потребность в некоей стратегии развития, политике функционирования права, включающей как теоретические исследования, так и практическую деятельность.

Юридическая политика государства – сложное и многомерное явление, выступающее в качестве одной из разновидностей политико-

управленческой деятельности государства, связанной с развитием государственно-правовых институтов и являющееся инструментарием, используемым для воздействия на различные сферы общественных отношений. Она аккумулирует и приводит в систему политические воззрения на роль и значение государства и права, создает научную основу не только для формирования и функционирования политико-правовой системы государства, но и для развития общественной и индивидуальной политической и правовой культуры. Таким образом, юридическая политика воздействует на общественную жизнь, поведение людей не только через государство и право, но и непосредственно как важный идеологический фактор, оказывающий влияние на правосознание субъектов права и тем самым на регулирование общественной жизни в целом. Соответственно, юридическая политика предстаёт в двух аспектах: в идеологическом, в соответствии с которым она вполне может рассматриваться в качестве правовой идеологии общества, и формально-юридическом – формируя систему законодательства государства и организовывая правореализационные процессы.

В государстве нельзя достичь абсолютного совершенства законодательства. Правовая доктрина и мысль постоянно развиваются, меняются взгляды на положение личности в политико-правовой системе, поэтому процесс принятия законов носит постоянный характер. Но важно заложить основу для такого процесса, добиться высокого уровня как правовой регламентации, так и соблюдения и исполнения правовых предписаний, на что и направлена юридическая политика. При все более и более нарастающем массиве законодательства и его безусловном влиянии на общественные процессы не вызывает сомнения необходимость научного соединения возможностей права и политики. Законодатель должен иметь ориентир – какие жизненно важные общественные отношения нужно регулировать, какими методами и с помощью каких средств, как обеспечить правовое воспитание и образование населения, повысить уровень его правовой культуры. Интерес к юридической политике государства проявляют уче-

ные, государственные и муниципальные служащие, а также практикующие юристы. Их интерес оправдан реализацией сложнейшей задачи – трансформации политической воли государства в правомерное поведение граждан и других субъектов права. Долгое время юридическая политика находилась в «тени» правовой политики. Последняя выполняла социальный заказ – формировала новую российскую правовую систему. В отдельных отраслях российского права произошло уже двух- и даже трехкратное обновление нормативно-правовой базы. Возникла потребность не только ликвидировать правовую пробельность, но и перевести желаемое поведение субъектов права в фактическое правомерное поведение с использованием правовых средств, механизмов и режимов.

Юридическая политика выступает единственным инструментом обеспечения целостности правовой, а во многом и политической системы государства. И поскольку право – основное средство регулирования общественных отношений, следовательно, рациональная юридическая политика – один из главных факторов существования самого государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. – 25.12.1993.
2. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.96 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
3. О государственном языке Российской Федерации: Федеральный закон от 01.06.05 № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №23. – Ст. 2199.
4. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4.04.05 № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.04 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 14.
6. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.04 № 79-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – № 162. – 31 июня.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.03 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
9. Таможенный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 28.05.03 № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.
10. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.03 № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
11. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст.3012.
12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.02 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.01 №174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть 1). – Ст. 4921.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.01 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 1 (часть 1). – Ст. 1.
15. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.02 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.
16. О землеустройстве: Федеральный закон от 18.06.01 № 78-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.
17. Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон от 9.07.99 № 160-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №28. – Ст. 3493.

18. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20.07.95 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
19. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.92 №3132-I // Рос. газ. – 1992. – 29 июля.
20. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.04 № 1313 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4108.
21. О мерах по совершенствованию государственного управления: Указ Президента РФ от 16.07.04 № 910 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 29. – Ст. 3019.
22. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 20.05.04 № 649 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 2023.
23. Об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.03.04 № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.
24. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9.03.04 № 314 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
25. Об обеспечении деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства: Указ Президента РФ от 29.10.03 № 1267 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 44. – Ст. 4294.
26. О мерах по проведению административной реформы: Указ Президента РФ от 23.07.03 № 824 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3046.
27. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»: Указ Президента РФ от

- 19.11.02 № 1336 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664.
28. О дополнительных мерах обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.
29. О классификаторе правовых актов: Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.
30. О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства: Указ Президента РФ от 5.10.99 № 1338 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 41. – Ст. 4904.
31. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2.08.99 № 954 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 32. – Ст. 4043.
32. О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.02.98 № 170 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 829.
33. О мерах по развитию органов юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2.05.96 № 642 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2259.
34. О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6.02.95 № 94 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 7. – Ст. 509.
35. О Федеральной миграционной программе: Указ Президента РФ от 9.08.94 № 1668 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 18. – Ст. 2065;
36. О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 3.12.94 № 2147 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3337.

37. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679: постановление Правительства РФ от 29.11.07 № 813 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 50. – Ст.6285.
38. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2011 годы»: постановление Правительства РФ от 21.09.06 № 583 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 41. – Ст. 4248.
39. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства РФ от 11.11.05 № 679 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933.
40. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28.07.05 № 452 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 31. – Ст. 3233.
41. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 19.01.05 № 30 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 4. – Ст. 305.
42. Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы: постановление Правительства РФ от 31.07.03 № 451 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2192.
43. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 12.02.03 № 98 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 7. – Ст. 658.
44. О федеральной целевой программе «Развитие налоговых органов (2002-2004 годы)»: постановление Правительства РФ от 21.12.01 № 888 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть 2). – Ст.32;

45. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 годы»: постановление Правительства РФ от 20.11.01 № 805 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4623.
46. О Федеральной целевой программе «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы»: постановление Правительства РФ от 29.08.01 № 636 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 38. – Ст.3743.
47. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: постановление Правительства РФ от 2.08.01 № 576 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст.3335.
48. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29.11.2000 № 904 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 49. – Ст. 4826.
49. О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15.04.2000 № 347 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 17. –Ст. 1877.
50. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13.08.97 № 1009 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.
51. Об утверждении Концепции реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 7.10.96 № 1177 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 42. – Ст.4806.
52. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.95 № 594 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.

53. О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 3.06.95 № 550 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 24. – Ст. 2281.
54. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р // www.government.ru.
55. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: одобрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.05 № 1789-р // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.
56. О структуре аппарата Правительства Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 26.04.04 № 520-р // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1780.
57. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности: приказ Минюста РФ от 16.07.07 № 149 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 35.
58. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31.12.06 № 899 // Рос. газ. – 2007. – № 75. – 11 апреля.
59. Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации: приказ Минобороны РФ от 30.11.06 № 100 // Рос. газ. – 2007. – № 28. – 9 февраля.
60. Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов: приказ Федеральной службы судебных приставов от 27.10.06 № 140 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 3.

61. Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: приказ Минюста РФ от 14.09.06 № 293 // Рос. газ. – 2006.– № 212. – 22 сентября.
62. Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 26.12.05 № 252 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 6.
63. Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29.10.03 №278 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2003. – № 11.
64. О введении в Министерстве юстиции Российской Федерации отчетности о деятельности по введению единства правового пространства: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 20.11.2000 № 332 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2000. – № 12.
65. О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 10.06.2000 № 176 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2000. – № 7.
66. О проекте федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 22.11.2000 № 824-III ГД // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 49. – Ст.4767.

67. О концепции судебной реформы в РСФСР: постановление ВС РСФСР от 24.10.91 № 1801-1 // Ведомости ВС РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст.1435.

II. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

68. Абрамов, В.И. Правовая политика современного российского государства в области защиты прав детей / В.И. Абрамов // Государство и право. – 2004. – № 8. – С.79-84.
69. Авцинова, А.И. Гражданское общество в России: проблемы и перспективы / А.И. Авцинова // Власть. – 2001. – № 2. – С.25-28.
70. Административная реформа – разработка учёных Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С.135-154.
71. Административное право: учебник для вузов / под ред. проф. В.Я.Кикотя. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 507 с.
72. Акульчев, А.А. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы / А.А. Акульчев, В.Г. Игнатов, А.В. Понеделков, А.М. Старостин // Вестник московского ун-та. Сер.12. Политические науки. – 2004. – № 1. – С.34-49.
73. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. – Т.І / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.
74. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. – Т.ІІ / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.
75. Алексеев, С.С. Право. Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 709 с.
76. Алексеев, С.С. Основы правовой политики в России: курс лекций / С.С. Алексеев. – М.: Де-юре, 1995. – 127 с.
77. Алексеев, С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С.12-19.

78. Алексеев, С.С. Самое святое, что есть у бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху / С.С. Алексеев. – М.: Издательство «НОРМА», 1998. – 416 с.
79. Алёхин, А.П. Административное право России. Основные понятия и институты: учебник / А.П. Алёхин, А.А. Кормолицкий. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. – 352 с.
80. Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А.Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А.Тихомиров, К.И.Головщинский, В.Н.Южаков; под. ред. В.Н.Южакова. – М.: Статут, 2004. – 64 с.
81. Антонов, А.С. Юридическая деятельность: понятие, структура, содержание / А.С. Антонов // Юридическое образование и наука. – 2002. – № 1. – С. 42-46.
82. Байниязов, Р.С. Роль правосознания в выработке и реализации государством правовой политики / Р.С.Байниязов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 173-174.
83. Барциц, И.Н. Правовое пространство России: современное состояние и перспективы развития / И.Н.Барциц // Правоведение. – 1999. – № 3. – С.54-67.
84. Беляев, В.П. Контрольная форма деятельности как средство правовой политики / В.П. Беляев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С.12-23.
85. Беляев, Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации / Н.А. Беляев. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1986. – 175 с.
86. Бобылев, А.И. Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства / А.И. Бобылев // Право и политика. – 2002. – № 2. – С.7-15.
87. Богомолов, О.Т. Политическая культура и демократия в России / О.Т. Богомолов // Власть. – 2001. – № 2. – С.3-6.

88. Бошно, С.В. Влияние судебной практики на законотворчество / С.В. Бошно // Государство и право. – 2004. – № 8. – С.14-22.
89. Бошно, С.В. Доктрина как форма и источник права / С.В. Бошно // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С.70-79.
90. Булаков, О.Н. Представительная власть в системе разделения властей / О.Н. Булаков // Законодательство и экономика. – 2004. – № 8. – С.19-23.
91. Буравлёв, Ю.М. Государственная служба России – реформы управления / Ю.М. Буравлёв // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 5. – С.26-31.
92. Васецкий, Н.А. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003) / Н.А. Васецкий, Ю.К. Краснов. – М.: Издание Госдумы РФ, 2003. – 488с.
93. Васильев, А.М. О правовых идеях-принципах // Советское государство и право. – 1975. – № 3. – С.11-18.
94. Вехи. Интеллигенция в России. – М.: Молодая гвардия, 1991. – 461 с.
95. Власть и право: из истории русской правовой мысли / сост. А.В. Поляков, И.Ю. Козлихин. – Л.: Лениздат, 1990. – 317 с.
96. Гаврилов, О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О.А. Гаврилов. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. – 128 с.
97. Глазырин, Ф. Реальность и мифы правовой реформы / Ф. Глазырин, В. Клейн // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С.2-5.
98. Гомеров, И.Н. Государство и государственная власть / И.Н. Гомеров. – М.: ЮКЗА, 2002. – 830 с.
99. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В.А. Козбаненко. – М.: «Статут», 2000. – 912 с.
100. Граждан, В.В. Государственная служба как политико-административная власть / В.В. Граждан // Власть. – 2001. – № 2. – С.18-24.

101. Граждан, В.В. Может ли государственная власть быть деполитизированной / В.В. Граждан // Власть. – 2000. – №9. – С.45-50.
102. Давыдова, М.Л. Общие нормативные предписания как средство выражения правовой политики / М.Л. Давыдов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.25-33.
103. Дагель, П.С. Проблемы советской уголовной политики: учебное пособие / П.С. Дагель. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1982. – 124 с.
104. Даниленко, В.И. Современный политологический словарь / В.И. Даниленко. – М.: NOTA BENE, 2000. – 1024 с.
105. Демидов, А.И. Основания правовой политики: современная российская ситуация // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 1. – С.18-28.
106. Демидов, А.И. Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества / А.И. Демидов, А.В. Малько, А.Ю. Соломатин, В.М. Долгов. – Пенза: Информ-изд. центр ПГУ, 2002. – 197 с.
107. Демидов, А.И. Реализм как принцип правовой политики / А.И. Демидов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.158 – 159.
108. Демидов, А.И. Учение о политике: философские основания / А.И. Демидов. – М.: Норма, 2001. – 283 с.
109. Дмитриев, Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества / Ю.А. Дмитриев // Государство и право. – 1994. – № 7. – С.28-34.
110. Добрачева, Д.В. О правовой реформе российского государства и общества / Д.В. Добрачева // Законодательство и экономика. – 2005. – № 1. – С.31-37.
111. Доброхотова, Е.Н. Модернизация высшего юридического образования в направлении усиления связи с практикой / Е.Н. Доброхотова // Правоведение. – 2003. – № 4. – С.243-249.

112. Дроп, Е. О роли государства в процессе реформ / Е. Дроп // Управление риском. – 2001. – № 1. – С.6-8.
113. Дюги, Л. Социальное право. Индивидуальное право. Преобразование государства. Лекции, читанные в "Ecole des hautes etudes sociales": Перевод с французского Либензон / Л. Дюги. – СПб.: Издание Юридического Книжного магазина Н.К.Мартынова, Коммиссионера Государственной Типографии, 1909. – 81 с.
114. Жинкин, С.А. Некоторые проблемы видов эффективности норм права / С.А. Жинкин // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С.30-33.
115. Законотворческая техника современной России: сборник статей. – Т.1 / под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2001. – 544 с.
116. Законотворческая техника современной России: сборник статей. – Т.2 / под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2001. – 543 с.
117. Зелепукин, А.А. Повышение эффективности российского законодательства как одно из приоритетных направлений правовой политики / А.А. Зелепукин // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.135-136.
118. Зорькин, В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. – № 6. – С.3-17.
119. Исаков, Б.В. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации / Б.В. Исаков // Законодательство. – 1997. – № 4. – С.54-58.
120. Исаков, В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения / В. Исаков // Российская юстиция. – 1997. – № 7. – С.13-15.
121. Исаков, Н.В. Теоретико-методологические основы правовой политики / Н.В. Исаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С.15-25.

122. Йеринг, Р. Цель в праве. – Т.1 / Р. Йеринг. – СПб., 1881. – 443 с.
123. Казанцев, Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. Институционно-функциональный анализ / Н.М. Казанцев. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – 373 с.
124. Калюжный, Н.Н. Государственный контроль и реформа управления в России: организационно-правовой аспект / Н.Н. Калюжный // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2003. – № 3. – С.50-65
125. Каратеев, П.Ю. Законодательная техника: Некоторые теоретические вопросы / П.Ю. Каратеев // Правоведение. – 2004. – № 6. – С.137-144
126. Карташов, В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В.Н. Карташов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1989. – 218 с.
127. Керимов, А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества / А.Д. Керимов // Гражданин и право. – 2002. – № 3. – С.7-13.
128. Киреева, С.А. Понятие и механизмы легитимации политических режимов: от тоталитаризма к демократии / С.А. Киреева // Правоведение. – 1996. – № 4. – С.25-30.
129. Кодан, С.В. Юридическая политика Российского государства в первой половине XIX века: детерминанты, направления, институты / С.В. Кодан // Правоведение. – 2003. – № 2. – С.170-186.
130. Кодан, С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800-1850-е гг.: в 2 ч. – Ч.1. Факторы, деятели, идеология / С.В. Кодан. – Екатеринбург: УрАГС, 2004. – 252 с.
131. Кодан, С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800-1850-е гг.: в 2 ч. – Ч.2. Направления, линии и процессы институционализации / С.В. Кодан. – Екатеринбург: УрАГС, 2004. – 240 с.
132. Кожевников, С.Н. Государственная власть и правовая политика / С.Н. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 1. – С.35-40.

133. Концепция стабильности закона / отв. ред. В.П. Казимирчук. – М.: Проспект, 2000. – 175 с.
134. Коробеев, А.И. Советская уголовная политика: понятие содержание, структура. Проблемы советской уголовной политики: межвузовский тематический сборник / А.И. Коробеев. – Владивосток, 1982. – С.33-41.
135. Коробов, П.В. Правовая политика и дифференциация уголовной ответственности / П.В. Коробов // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.181-182.
136. Коробова, А.П. Об особых свойствах правовых идей стратегического характера / А.П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.19-25.
137. Коробова, А.П. О многозначности понятия «правовая политика» / А.П. Коробова // Правоведение. – 1999. – № 4. – С.156-165.
138. Коробова, А.П. О понятии и природе правовой политики / А.П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С.26-33.
139. Коробова, А.П. О формах и средствах реализации правовой политики / А.П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С.28-33.
140. Костюк, Н.М. Понятие политического в истории мысли и современной науке / Н.М. Костюк // Социально гуманитарные знания. – 1999. – № 3. – С.58-71.
141. Краснов, А.В. Законный интерес как средство реализации правовой политики / А.В. Краснов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2. – С.104-112.
142. Краснов, Б.И. Власть как явление общественной жизни / Б.И. Краснов // Социально-политические науки. – 1991. – № 11. – С.27-35.
143. Краснов, М.А. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А.Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А.Тихомиров и др. – М.: Статут, 2004. – 64 с.

144. Кропачёв, Н.М. Юридическое образование в России: выбор пути / Н.М. Кропачев, Е.Б. Хохлов // Правоведение. – 2003. – № 2. – С.235-248.
145. Кудинов, О.А. Разработка проблем власти в правовом государстве в российской науке начала XX века / О.А. Кудинов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 3. – С.46-48.
146. Кудинов, О.А. Разработка теории правового государства в российской науке начала XX века / О.А. Кудинов // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С.101-109.
147. Кудрявцев, В.Н. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. – М.: «Юридическая литература», 1980. – 280 с.
148. Кудрявцев, В.Н. Право и Поведение / В.Н. Кудрявцев. – М.: Юр. литература, 1978. – 191 с.
149. Кудрявцев, В.Н. Какое государство мы строим / В.Н. Кудрявцев. – М.: Политиздат, 1991. – 96 с.
150. Кудрявцев, Ю.А. Политический режим: критерии классификации и основные виды / Ю.А. Кудрявцев // Правоведение. – 2002. – № 1. – С.195-205.
151. Куманин, Е.В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики / Е.В. Куманин. – М.: Наука, 1990. – 160 с.
152. Куманин, Е.В. Юридическая политика и развитие права в условиях зрелого социализма / Е.В. Куманин // Советское государство и право. – 1983. – № 3. – С.126-130.
153. Куракин, А.В. Контроль как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации / А.В. Куракин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 4. – С.23-27
154. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т.33 / В.И. Ленин. – М.: Политиздат, 1962. – 433 с.

155. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т.36 / В.И. Ленин. – М.: Политиздат, 1962. – 741 с.
156. Липатов, Э.Г. Нормативно-правовая организация общества и правовая политика: проблемы соотношения / Э.Г. Липатов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 3. – С.112-123.
157. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика: учебное пособие / В.В. Лобанов. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.
158. Любашиц, В.Я. Государственная власть: понятие, особенности и виды / В.Я. Любашиц // Правоведение. – 2002. – № 6. – С.224-238.
159. Магамедов, С.К. Техничко-правовые аспекты законотворчества / С.К. Магамедов // Адвокат. – 2002. – № 7. – С.78-81.
160. Мазуренко, А.П. Региональная правотворческая политика: общетеоретический аспект / А.П. Мазуренко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С.23-30.
161. Макаров, О.В. Соотношение права и государства / О.В. Макаров // Государство и право. – 1995. – № 5. – С.16-22.
162. Малько, А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: учебное пособие / А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2000. – 255 с.
163. Малько, А.В. Правовые акты как средство реализации правовой политики / А.В. Малько // Право и политика. – 2002. – № 6. – С.16-22.
164. Малько, А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема / А.В. Малько // Правоведение. – 1999. – № 2. – С.4-16.
165. Малько, А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь / А.В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С.15-27.
166. Малько, А.В. Цели и средства в политике / А.В. Малько // Право и политика. – 2002. – № 9. – С.14-21.
167. Малько, А.В. Правовые режимы в российском законодательстве / А.В. Малько, О.С. Радионов // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С.19-25.

168. Малько, А.В. Правовая политика современной России: цели и средства / А.В. Малько, К.В. Шундигов // Государство и право. – 2001. – № 7. – С.15-22.
169. Малько, А. Эффективность правового регулирования / А. Малько // Правоведение. – 1990. – № 6. – С.61-67.
170. Мальцев, Г.В. Идеология, политика и право. Некоторые вопросы их взаимоотношения / Г.В. Мальцев // Советское государство и право. – 1970. – № 2. – С.14-22.
171. Маами, К. Правовое государство: социальный идеал и реальность / К. Маами // Законодательство. – 2003. – № 2. – С.47-51.
172. Мартышин, О.В. О некоторых особенностях правовой и политической культуры / О.В. Мартышин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С.24-30.
173. Маркс, К. К критике политической экономии / К. Маркс // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1959. – 770 с.
174. Матвеев, Р. Политические процессы в правовом поле / Р. Матвеев // Власть. – 2003. – № 7. – С.27-42.
175. Матузов, Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики / Н.И. Матузов // Государство и право. – 2001. – № 10. – С.5-12.
176. Матузов, Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н.И. Матузов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.6-17.
177. Матузов, Н.И. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С.16-29.
178. Матузов, Н.И. Правовая политика современной России: проект концепции / Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.В. Шундигов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С.6-27.
179. Махроva, С.В. Государственный контроль в сфере исполнительной власти Российской Федерации / С.В. Махроva // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2005. – № 3. – Ч.2. – С.212-220;

180. Мецаев, Б.К. Контроль как средство правовой политики / Б.К. Мецаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.15-18.
181. Миронов, С. Правовое поле у страны едино / С. Миронов // Парламентская газета. – 2002. – 22 января.
182. Морозова, И. С. Место и роль льгот в правовой политике государства / И.С. Морозова // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.150-151.
183. Неновски, Н. Единство и взаимодействие государства и права / Н.Неновски; пер. В.М. Сафронова. – М.: Прогресс, 1982. – 148 с.
184. Ноздрачев, А.Ф. Административная реформа: российский вариант / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2005. – № 8. – С.9-21.
185. Ноздрачев, А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С.14-26.
186. Обухов, Г.В. Понятие власти / Г.В. Обухов // Политология. – 1999. – № 11. – С.66-69.
187. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. Т.1 / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
188. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. Т.2 / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
189. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. Т.3 / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
190. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 520 с.
191. Обыденнов, А.Н. Правоположения судебной практики / А.Н. Обыденнов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С.115-117.

192. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М.: «А ТЕМП», 2004. – 994 с.
193. Осадчая, Н.В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве / Н.В. Осадчая, Н.В. Гончар // Законодательство и экономика. – 2004. – № 5. – С.34-39.
194. Панченко, П.Н. Советская уголовная политика: общетеоретическая концепция борьбы с преступностью, её становление и предмет / П.Н. Панченко. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1988. – 195 с.
195. Пашков, А.С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А.С. Пашков, Д.М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С.3-11.
196. Певцова, Е.А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию / Е.А. Певцова // Журнал российского права. – 2004. – № 3. – С.70-81.
197. Петелина, И.В. Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы / И.В. Петелина // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.136-137.
198. Петров, С.М. Правовое регулирование государственного управления: проблемы и перспективы / С.М. Петров // Право и жизнь. – 2000. – №23. – С.9-14.
199. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. – М.: Изд-во «Алекс», 2005. – 180 с.
200. Подколзин, А.В. О политико-правовом пространстве федерализма / А.В. Подколзин // Вестник Московского ун-та. Сер.12. Политические науки. – 1997. – № 2. – С.14-27.

201. Политическая энциклопедия: в 2 т. Т.2 / рук. проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1999. – 701 с.
202. Политология для юристов: учебное пособие / сост. А.В. Василенко. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2001. – 572 с.
203. Политология для юристов: курс лекций / Под. ред. проф. Н.М. Матузова и проф. А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1999. – 774 с.
204. Попов, С.А. Заметки на полях тезисов В.Д. Зорькина // Законодательство и экономика. – 2004. – № 8. – С.7-10.
205. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004г. // Рос. газ. – 2004. – № 109. – 27 мая.
206. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003г. // Рос. газ. – 2003. – № 93. – 17 мая.
207. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 17 февраля 1998г. «Общими силами - к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Рос. газ. – 1998. – № 36. – 24 февраля.
208. Право и законность / пер. с венг. – М.: Юр. лит, 1987. – 360 с.
209. Правовое государство и народное голосование: к реформе государственного строя России. – Вып. 2. – СПб.: Изд-во Н.Глаголева, 1906. – 361 с.
210. Преступность и коррупция: современные российские реалии: сборник научных трудов / под ред. д-ра юр.наук., проф. Н. А. Лопашенко. – Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2003. – 428 с.
211. Приоритеты правовой политики в современной России («круглый стол») // Правоведение. – 1998. – № 1.
212. Приходько, И.М. Роль юридических ограничений в осуществлении правовой политики в России / И.М. Приходько // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.156-157.

213. Проблемы советской уголовной политики: межвузовский тематический сборник / отв. ред. А.И. Коробеев. – Владивосток, 1985. – 196 с.
214. Проблемы юридической техники: сборник статей / под ред. В.М. Баранова. – Н.Новгород, 2000. – 821 с.
215. Рахимов, Р.А. Политическая власть и право: проблемы семиотического анализа / Р.А. Рахимов, А.Г. Хабибулин // Правоведение. – 2000. – № 2. – С.52-59.
216. Родионов, О.С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики / О.С. Родионов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.157-158.
217. Розенбаум, Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства / Ю.А. Розенбаум // Государство и право. – 1999. – № 4. – С.53-57.
218. Российская правовая политика: курс лекций / под. ред. д-ра юр.наук, проф. Н.И. Матузова и д-ра юр.наук, проф. А.В. Малько. – М.: Изд-во «НОРМА», 2003. – 528 с.
219. Рудковский, В.А. Правовая идеология и правовая политика / В.А.Рудковский // Вестник Волгоградского государственного университета: Научно-теоретический журнал. Сер.5. Социология. Право. Политика. – Вып.3. – Волгоград, 2000. – С.54-57.
220. Рудковский, В.А. Правоприменительная политика. Сущность и содержание: учебное пособие / В.А. Рудковский. – Волгоград: Изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права, 1999. – 162 с.
221. Рудковский, В.А. Принципы правовой политики / В.А. Рудковский // Закон и право. – 2004. – № 1. – С.28-31.
222. Рудковский, В.А. О принципах правовой политики / В.А. Рудковский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С.6-14.
223. Рыбаков, В.А. О приоритете правовой политики в сфере частного права / В.А. Рыбаков // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.151-152.

224. Рыбаков, О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятия и признаки / О.Ю. Рыбаков // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С.71-78.
225. Рыбаков, О.Ю. Формы реализации правовой политики / О.Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С.5-14.
226. Серков, П. Введение административного судопроизводства - конституционный долг законодателей / П. Серков // Российская юстиция. – 2003. – № 12. – С.54.
227. Смирнов, Л.В. Деятельность судов Российской Федерации как источник права / Л.В. Смирнов // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С.50-54.
228. Смоленский, М.Б. Право и правовая культура как базовая ценность гражданского общества / М.Б. Смоленский // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С.73-80.
229. Совельев, А.Н. Непонимание политического / А.Н. Совельев // Политический маркетинг. – 2003. – № 4. – С.14-39.
230. Сомов, С. Единство правового пространства / С. Сомов // Законность. – 2001. – № 2. – С.30-34.
231. Сорокин, В.В. Об эффективности правовой системы / В.В. Сорокин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 3. – С.27-29.
232. Сорокин, В.В. Право и время: правовая система и переходное время / В.В. Сорокин // Правоведение. – 2002. – № 1. – С.180-195.
233. Сорокин, В.В. Правосознание в переходный период общественного развития / В.В. Сорокин // Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С.59-70.
234. Социология права: учебное пособие / В.М. Сырых, В.Н. Зенков, В.В. Глазырин и др.; под ред. проф. В.М.Сырых. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. – 464 с.

235. Спектор, Е.И. Судебный прецедент как источник права / Е.И. Спектор // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С.86-96.
236. Спиридонова, В.И. Диалектика власти и реформа / В.И. Спиридонова // Литературное обозрение. – 1998. – № 5/6. – С.83-86.
237. Стародубский, Б.А. Общая политология. Основы теории политической жизни общества / Б.А. Стародубский. – Екатеринбург: ИИТЦ «Зерцало-Урал», 2000. – 264 с.
238. Старцев, Я.Ю. Система государственного управления: политический анализ: учебное пособие / Я.Ю. Старцев. – Екатеринбург, 2001. – 288 с.
239. Стратегия реформы государственного управления в России и её реализация на региональном уровне. – М.: Изд-во «Алекс», 2005. – 304 с.
240. Строев, Е.С. Прошла пора выживания, пришла пора созидания / Е.С. Строев // Парламентская газета. – 2001. – 24 июля.
241. Субочев, В.В. Формы реализации правовой политики как средство осуществления законных интересов / В.В. Субочев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2. – С. 92-104
242. Тарасов, А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С.26-36.
243. Тарасов, Д.А. Судебная практика – новый источник права? / Д.А. Тарасов // Адвокат. – 2005. – № 4. – С.97-101.
244. Тарасов, Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. – 264 с.
245. Теория государства и права: курс лекций / под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 776 с.
246. Теория государства и права: Опор. конспект с коммент. / сост. А.Н. Соколов. - СПб.: СПБИНВЭСЭП, 2000. - 151 с.

247. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА М, 1998. – 570 с.
248. Тепляшин, И.В. Становление российской правовой государственности и правовая активность граждан / И.В. Тепляшин // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С.37-42.
249. Терещенко, Л.К. Основные направления административной реформы / Л.К. Терещенко, А.В. Минашкин, Е.И. Спектор, А.В. Калмыкова // Юридический мир. – 2003. – № 4. – С.13-18.
250. Тихомиров, Ю.А. О модернизации государства / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2004. – № 4. – С.3-16.
251. Тихомиров, Ю.А. Право официальное и неформальное / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2005. – № 5. С.80-87.
252. Тихомиров, Ю.А. Преодолевать коррупциогенность законодательства / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2004. – № 5. – С.3-7.
253. Тихомиров, Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С.3-12.
254. Тихомиров, Ю.А. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг / Ю.А. Тихомиров, М.Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2005. – № 3. – С.20-37.
255. Ткаченко, А.А. Качество жизни: проблемы измерения / А.А. Ткаченко // Власть. – 2001. – № 2. – С.29-37.
256. Трофимов, В.В. О совершенствовании научных основ правовой политики в Российской Федерации / В.В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2. – С.7-17.
257. Трубецкой, Е.Н. Лекции по энциклопедии права / Е.Н. Трубецкой. – М.: Типография Императорского Московского Университета, 1909. – 226 с.

258. Турисбеков, З.К. Управление государственной службой в Казахстане. Из опыта функционирования казахстанской модели / З.К. Турисбеков, С.Г. Капаров. – Екатеринбург, 2002. – 160 с.
259. Фаткулин, Ф.Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1977. – 119 с.
260. Федосова, В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1984. – 157 с.
261. Хаманева, Н.Ю. Реформа судебной власти: нужны ли административные суды в России? / П.Ю. Хаманева // Гражданин и право. – 2001. – №5. – С.14-22.
262. Цареградская, Ю.К. Юридическое образование – важнейшее условие формирования гражданского общества и правового государства посредством правовой политики / Ю.К. Цареградская // Образование и общество. – 2004. – № 4. – С.83-85.
263. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С.10-18.
264. Чиркин, В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2002. – 320 с.
265. Чудинова, И.М. Идеология и политика / И.М. Чудинова // Социально-гуманитарное знание. – 1999. – № 4. – С.122-134.
266. Чуфаровский, Ю.В. Юридическая деятельность: понятие и структура, её ценность и значимость / Ю.В. Чуфаровский // Юрист. – 1999. – № 4. – С.13-18.
267. Шагиева, Р.В. Правовая деятельность и ее разновидности в современном российском обществе / Р.В. Шагиева // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С.88-98.
268. Шейнин, Л. Недостатки законодательной техники Российской Федерации / Л. Шейнин // Юридический мир. – 2005. – № 12. – С.64-67.

269. Шмитт, К. Понятие политического / К. Шмитт // Вопросы социологии. – 1992. – № 1. – С.37-67.
270. Шульженко, С.Т. Особенности регионов России и проблемы законодательной политики: философско-правовой аспект / С.Т. Шульженко // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.137-138.
271. Шундигов, К.В. О некоторых методологических проблемах формирования понятия правовой политики / К.В. Шундигов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С.6-15.
272. Шундигов, К.В. Юридические средства реализации правовой политики / К.В. Шундигов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С.149-150.
273. Щепаньский, Я. Элементарные понятия социологии / пер. с польск. – М.: Изд-во «Прогресс», 1969. – 240 с.
274. Юрашевич Н.М. Правосознание и право: общность и различия // Государство и право. – 2005. – № 7. – С.69-74.
275. Явич, Л.С. О соотношении права и государства, развитии и реализации идеи правового социалистического государства / Л.С. Явич // Правоведение. – 1988. – № 6. – С.18-28.
276. Яценко, В.Н. Судебный контроль нормативных актов / В.Н. Яценко // Государство и право. – 2005. – № 11. – С.22-29.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	5
 Глава I.	
ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА:	
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ	15
§ 1.1. Общетеоретические подходы к сущности и содержанию политики.....	15
§ 1.2. Взаимосвязь политики с правом и государством	24
§ 1.3. О соотношении юридической и правовой политики.....	29
§ 1.4. Понятие и основные черты юридической политики	47
§ 1.5. Функции юридической политики	52
§ 1.6. Юридическая политика и право	56
 Глава II.	
СУБЪЕКТЫ И ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ	
ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА	61
§ 2.1. Субъекты юридической политики: общие подходы к вопросу.....	61
§ 2.2. Государство как субъект юридической политики	68
§ 2.3. Формирование юридической политики в условиях доминирующего политического режима.....	78
§ 2.4. Взаимодействие гражданского общества и государства как основа формирования юридической политики	81
§ 2.5. Этапы формирования юридической политики	94
§ 2.6. Проведение подготовительных мероприятий для осуществления юридической политики в России.....	105

Глава III.

РЕАЛИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА	113
§ 3.1. Формы реализации юридической политики.....	113
§ 3.2. Место и значение правотворческой деятельности в юридической политике государства.....	118
§ 3.3. Способы и средства реализации юридической политики.....	130
§ 3.4. Юридическая политика и государственное управление.....	140
§ 3.5. Реформа государственного управления в России в контексте юридической политики.....	160
§ 3.6. Социокультурные предпосылки реализации юридической политики	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	186
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	189

Научное издание

Бакарджиев Ян Владимирович

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ИССЛЕДОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ГОСУДАРСТВА

Монография

Редактор: Н.Л. Попова

Подписано к печати	Формат 60*84 1/16.	Бумага типа № 1
Печать трафаретная	Усл.-печ. л. 13,5	Уч.-изд. л. 13,5
Заказ	Тираж 800	Цена свободная

РИЦ Курганского государственного университета.
640669, г.Курган, ул.Гоголя, 25.
Курганский государственный университет.