

О СУЩНОСТИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2013 Сорокин Алексей Геннадьевич
Самарский государственный экономический университет
E-mail: lvls@mail.ru

Анализируются проблемы определения понятия правовой политики, предпринимаются попытки отграничить его от смежных понятий. Критически анализируются разнообразные дефиниции, предлагаемые учеными, формулируется авторское определение.

Ключевые слова: политика, политика государства, юридическая политика, правовая политика.

Как показывает анализ юридической литературы, на данный момент ни в общей теории государства и права, ни в отраслевых юридических науках не сложилось единых позиций в понимании сущности правовой политики. Как верно подмечает К.В. Шундигов, «разнообразие взглядов особенно явно проявляется при анализе предлагаемых в специальной литературе формализованных определений правовой политики»¹. Нельзя не согласиться и с замечанием о том, что сам термин «правовая политика» нередко используется специалистами достаточно формально, без наполнения его какой-либо смысловой конкретикой, без попыток глубокого научного анализа содержания и объема обозначаемого им научного понятия². А иногда этот вопрос и вовсе не затрагивается, исследователи даже не пытаются «определиться с понятиями». Например, рассматривая вопрос о роли правовых принципов в реализации правовой политики, З.С. Байниязова обходит стороной вопрос об определении самого ключевого понятия «правовая политика»³. Однако очевидно, что трактовка принципов правовой политики целиком зависит от того, что мы понимаем под самой правовой политикой. Не обращая к изучению этого вопроса и В.П. Беляев при исследовании государственного надзора как средства реализации правовой политики⁴.

Порой наблюдается явная непоследовательность в толковании правовой политики, использование в качестве равнозначных определений, в которых сущность правовой политики на самом деле понимается различно. Но самая большая проблема, думается, состоит в том, что правовую политику часто отождествляют с другими явлениями правовой сферы, размывая ее границы, уводя в сторону от исследования ее сущности и природы, подменяя неизвестное вроде бы давно известным. Очевидно, что нерешенность этого важнейшего вопроса в теории права осложняет практическое исполь-

зование теоретических разработок в процессе формирования государством стратегии правового развития общества, тормозит исследование отдельных направлений правовой политики. Поэтому «именно формирование устойчивого понимания явления правовой политики следует признать важнейшим условием оформления ее подлинно научной концепции»⁵.

О.Ю. Рыбаков, рассматривая вопрос о приоритетах правовой политики, подчеркивает, что «правовая политика - это самостоятельное направление деятельности государства»⁶. Соглашаясь с тем, что государство находится в центре правовой политики, обеспечивает ее целостность, стратегию, тактику, снабжает ориентирами и в конечном счете является ответственным за ее качество, что невозможно обойти или хотя бы теоретически исключить роль государства, его органов в формировании и проведении правовой политики, определении видов и приоритетов⁷, следует, тем не менее, задать вопросом: а чем же тогда правовая политика отличается от функций государства? Ведь именно функции государства как раз и суть основные направления его деятельности? Не вносит ясности и другое определение правовой политики - как деятельности по осуществлению стратегических целей и тактических задач в области защиты прав и свобод личности⁸, поскольку стратегические цели и тактические задачи государства в разных сферах реализуются в первую очередь в функциях государства, основных направлениях его деятельности.

Как направление деятельности государства толкует уголовно-правовую политику Н.А. Лопашенко. С ее точки зрения, «уголовно-правовая политика может быть определена как часть внутренней политики государства или основополагающая составляющая государственной политики противодействия преступности, как направление деятельности государства в сфере охраны существующе-

го общественного строя от преступных посягательств, заключающееся в выработке и формулировании идей и принципиальных положений, форм и методов уголовно-правового воздействия на преступность в целях ее снижения и уменьшения ее негативного влияния на социальные процессы. Сознательно упрощая, можно сказать, что уголовно-правовая политика состоит в установлении пределов преступного и наказуемого и защите от него специфическими методами правоохраняемых интересов личности, общества, государства⁷⁹.

Как часть социальной политики государства, направление его деятельности в сфере исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовно-правового характера толкует уголовно-исполнительную (пенитенциарную) политику В.Ф. Иванов, который полагает, что она заключается в выработке и определении целей, принципов, основных направлений, форм и методов указанной деятельности¹⁰.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что данные авторы ограничивают правовую политику только выработкой определенных установок. Однако нужна же и их реализация, и этот процесс едва ли может осуществляться вне правовой политики. Как верно подмечает А.А. Павлушина, «правовая политика в целом, по определению, это - целевые, принципиальные установки, ориентиры государственной идеологии определенного периода, а также деятельность по их воплощению в законодательстве и правоприменении»¹¹. Стратегия и тактика сами по себе, конечно, представляют интерес, но в отрыве от практической реализации в жизни, в повседневной юридической практике этот интерес останется чисто познавательным.

Н.И. Матузов уделяет данному непростому вопросу особое внимание. С одной стороны, как он полагает, не бывает политики без идеологии или вне идеологии. Если определять правовую политику только как деятельность субъектов, направленную на решение таких-то и таких-то задач, то из дефиниции выпадает сущностный момент правовой политики, ибо неясно, в чем его концептуальная основа. Ведь деятельность - это, скорее, реализация правовой политики, а не внутреннее ее содержание. С другой стороны, если под правовой политикой подразумевать лишь совокупность целей, идей, представлений, а также систему взаимоотношений между субъектами, то за рамками определения остается практическая сторона явления. А прагматический аспект ведь тоже важен. Выход ученый видит в органичес-

ком соединении этих двух начал. По мнению Н.И. Матузова, речь должна идти о правовой политике в ее статическом и динамическом состояниях, которые вовсе не исключают, а дополняют друг друга. Во всяком случае было бы неверно их противопоставлять, так как правовая политика - это не только абстракция, но и реальность¹².

О.Ю. Рыбаков предлагает толковать правовую политику в узком и широком смысле. По его мнению, правовая политика в узком понимании - это деятельность в сфере права и посредством права, направленная на повышение эффективности защиты прав и свобод личности. В широком же понимании правовая политика - это деятельность, прежде всего, государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений, граждан, включающая систему средств, целей, обеспечивающих создание, поддержание и развитие условий для защиты прав и свобод личности¹³.

Ученый делает акцент на том, что «характерным для этого вида политики представляется использование юридических способов воздействия на общественные отношения, поиск, предложение и установление оптимальных и перспективных форм взаимодействия личности и власти, целенаправленных, систематических способов решения проблем создания и применения права»¹⁴. Конечно, характерной особенностью правовой политики является и то, что она осуществляется в правовой сфере, и то, что эта деятельность связана с широким применением правовых средств, однако при этом она не совпадает, не может совпадать с правовой системой общества. Поэтому представляется излишне широким подход к правовой политике как к комплексу (по О.Ю. Рыбакову) теоретических и практических институтов, явлений, отношений, который функционирует для защиты прав и свобод личности и обладает для этого арсеналом средств¹⁵.

Весьма распространенным является понимание правовой политики как деятельности государства в сфере правового регулирования. Но здесь заведомо нужна конкретизация, поскольку государство является субъектом права, а в ряде отношений выступает полноправным субъектом наряду с другими субъектами. Поэтому очевидно, что не всякая его деятельность в правовой сфере носит организующий характер и имеет своей целью специфическое регулирующее воздействие на общественные отношения.

А.В. Малько отмечает, что в самом общем виде правовая политика представляет собой научно обо-

снованную, системную политико-правовую деятельность государства при участии структур гражданского общества в сфере правового регулирования, обеспечивающего гарантированное достижение стратегических целей государства¹⁶. Такого же понимания правовой политики придерживается Н.В. Исаков¹⁷ и ряд других авторов. Недостатком указанных определений является то, что в них, хотя и предпринимается попытка дать характеристику деятельности государства в сфере правового регулирования, однако, не раскрывается ее сущность, специфика, отличия от иных видов деятельности, осуществляемых в других сферах жизни. В этом смысле более конкретизировано, а потому и более предпочтительно определение правовой политики, предложенное А.Ю. Барсуковым. Обосновывая необходимость формирования ясной, четкой правовой политики государства, он считает, что под ней следует понимать научно обоснованную, последовательную, целеполагающую, системную деятельность всех субъектов права (прежде всего, государства), осуществляемую соответствующими правовыми средствами и направленную на развитие правовой системы, повышение уровня правовой культуры, формирование правового государства, укрепление законности и правопорядка, искоренение негативных черт права и т.д., иными словами, на правовой прогресс общества¹⁸. Правда, в данном определении обращает на себя внимание употребление понятия “правовой прогресс общества”, которое явно нуждается в дополнительном обосновании и объяснении. Кроме того, представляется, что правовая политика может осуществляться не только правовыми, но и внеправовыми средствами, таким образом расширяются возможности реализации стратегии и тактики правового развития общества.

Другая крайность, как представляется, это стремление дать слишком узкое толкование понятия “правовая политика”. Например, по мнению В.К. Бабаева, под правовой политикой следует понимать “стратегию и тактику правового регулирования”¹⁹. И здесь нельзя не согласиться с замечанием Н.И. Матузова о том, что это узко и неполно, что точнее вести речь о “стратегии и тактике” правового развития страны, о выработке единой общенациональной политики государства в сфере действия права, определении ее основных принципов и приоритетов, о проведении демократических реформ в данной области²⁰.

Более развернутое определение предлагает М.П. Петров, однако он также, по сути, сводит правовую политику к правовому регулированию: “Пра-

вовая политика в области административного права представляет собой воздействие в рамках правового регулирования на процесс государственного управления (реализацию исполнительной власти), предпосылки этого процесса, а также сформированные на основе его изучения идеологические основы, концепции и доктрины, как официально закрепленные, так и подлежащие закреплению в правовых актах”²¹.

Н.А. Лопашенко, анализируя проблемы формирования дефиниции “криминологическая политика”, приходит к выводу о том, что “криминологическая политика может быть определена как часть внутренней политики государства, стратегическая составляющая государственной политики противодействия преступности, направление деятельности государства в сфере охраны общественного строя от преступных посягательств, заключающееся в оказании предупредительного (предупреждающего преступность) воздействия на личность преступника и на причины и условия преступности, а также в создании системы действенных предупредительных мер и в эффективном управлении этой системой”²².

На наш взгляд, правовая политика все-таки связана не только с правовым регулированием, это воздействие на правовую систему в целом, все, что в той или иной степени связано с правом. Она направлена на совершенствование, прежде всего, правовой идеологии, формирование в обществе определенного, одобрительного отношения к праву, поощрение правомерного поведения. Далее она включает в себя идеи и практические меры по совершенствованию самой системы права, его источников. Наконец, правовая политика предполагает широкое, всемерное воздействие на юридическую практику, все ее виды - правотворчество, правоприменение, толкование права, правовое воспитание.

Учитывая сказанное, представляется излишне узким взгляд на правовую политику как деятельность по созданию механизма правового регулирования. Так, С.Ф. Афанасьев, касаясь проблем гражданско-процессуальной политики, предлагает понимать ее как “составную часть судебной правовой политики государства по созданию эффективного механизма правового регулирования в сфере отправления правосудия по гражданским делам в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, а также Российской Федерации в целом”²³.

Иногда процессуалисты отождествляют правовую политику с правосудием. Например, Т.А. Савельева отмечает: “Судебно-правовая политика в сфере

арбитражного судопроизводства есть строго регламентированная законом процессуальная деятельность арбитражных судов по рассмотрению и разрешению споров и иных дел в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, реализуемая посредством арбитражного судопроизводства, направленная на защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, прав и законных интересов Российской Федерации, ее субъектов, органов государственной власти, местного самоуправления, иных органов и лиц, а также общества и права в целом²⁴. Однако правовая политика и правосудие - это все-таки принципиально разные виды деятельности. Они, безусловно, тесно взаимосвязаны, влияют друг на друга, однако не совпадают: у них разные цели и задачи, неодинаковый круг субъектов и формы реализации.

Думается, что правовая политика представляет собой деятельность государства в правовой сфере, сфере действия правовых предписаний. Это планомерная, организующая деятельность государства, направленная на выработку и реализацию стратегии и тактики правового развития общества, преобразование сферы правового регулирования, ее наиболее рациональное и эффективное обустройство в целях обеспечения законности, установления правопорядка, защиты прав, свобод и законных интересов личности.

¹ Шундигов К.В. Идея правовой политики как основа формирования ее научной концепции // Закон, человек, справедливость: философско-правовые проблемы: Всерос. науч.-практ. конф., 19-21 мая 2003 г. / под ред. А.И. Демидова, А.В. Малько. Саратов, 2004. С. 16.

² Там же. С. 16.

³ Байниязова З.С. Роль правовых принципов в реализации правовой политики // Закон, человек, справедливость: философско-правовые проблемы: Всерос. науч.-практ. конф., 19-21 мая 2003 г. / под ред. А.И. Демидова, А.В. Малько. Саратов, 2004. С. 33-35.

⁴ Беляев В.П. Государственный надзор как средство реализации правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 336-359.

⁵ Шундигов К.В. Указ. соч.

⁶ Рыбаков О.Ю. Приоритеты правовой политики // Закон, человек, справедливость: философско-правовые проблемы: Всерос. науч.-практ. конф., 19-21 мая

2003 г. / под ред. А.И. Демидова, А.В. Малько. Саратов, 2004. С. 10.

⁷ Там же. С. 10.

⁸ Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 28.

⁹ Лопашенко Н.А. Уголовно-правовая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 363.

¹⁰ Иванов В.Ф. Уголовно-исполнительная политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 397.

¹¹ Павлушина А.А. Процессуально-правовая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 417.

¹² Матузов Н.И. Правовая политика как важнейшая проблема российской юридической науки // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 13-14.

¹³ Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. С. 49.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 15.

¹⁷ Исаков Н.В. Правовая политика в сфере становления демократии в современной России // Закон, человек, справедливость: философско-правовые проблемы: Всерос. науч.-практ. конф., 19-21 мая 2003 г. / под ред. А.И. Демидова, А.В. Малько. Саратов, 2004. С. 22.

¹⁸ Барсуков А.Ю. Правовая политика и правовой прогресс // Закон, человек, справедливость: философско-правовые проблемы: Всерос. науч.-практ. конф., 19-21 мая 2003 г. / под ред. А.И. Демидова, А.В. Малько. Саратов, 2004. С. 40.

¹⁹ Бабаев В.К. Теория современного права. Н. Новгород, 1991. С. 12.

²⁰ Матузов Н.И. Указ. соч. С. 78.

²¹ Петров М.П. Правовая политика как средство осуществления административной реформы // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 314.

²² Лопашенко Н.А. Криминологическая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 386.

²³ Афанасьев С.Ф. Судебно-правовая политика в сфере гражданского судопроизводства // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 465.

²⁴ Савельева Т.А. Судебно-правовая политика в сфере арбитражного судопроизводства // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 466.

Поступила в редакцию 01.06.2013 г.