

## ПОНЯТИЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ ПО ОТНОШЕНИЮ К ИНВАЛИДАМ

© 2013 Колесникова Анастасия Юрьевна

Амурский государственный университет

675000, Амурская область, г. Благовещенск, Игнатьевское шоссе, д. 21

E-mail: albeyeva@mail.ru

Статья посвящена анализу подходов ученых к определению сущности правовой политики. На основе данного анализа дано определение правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов.

*Ключевые слова:* правовая политика, инвалиды.

Прежде чем формулировать понятие правовой политики, осуществляемой Российской Федерацией по отношению к инвалидам, целесообразно выяснить подходы ученых к его сущности. Несмотря на то, что в последние годы научное сообщество проявляет активный интерес к различным аспектам правовой политики<sup>1</sup>, единого мнения по поводу сущности данной категории не существует до сих пор.

Например, В.И. Гойман пишет, что «юридическая политика представляет собой основанные на общих и специфических закономерностях развития национальной правовой системы принципы, стратегические направления и практические пути создания и реализации правовых норм, укрепление режима законности и безопасности, формирование у граждан развитой правовой культуры, способности использовать правовые средства для удовлетворения своих интересов»<sup>2</sup>. В приведенном определении явное предпочтение отдается теоретическому аспекту, а вопросы правотворчества, правоприменения отходят на второй план. Такой подход, на наш взгляд, не совсем удачен. В то же время несомненным достоинством данного определения является указание на обусловленность юридической политики национальной правовой системой.

По мнению В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова, социально-правовую политику государства «можно определить как выработанную государством стратегическую (генеральную) линию, определяющую основные направления, методы, средства правового воздействия на преступность, в частности, путем разработки и совершенствования законодательства, практики его применения, а также выработки и реализации мер антикриминального воздействия»<sup>3</sup>. При достаточной емкости и глубине приведенного определения оно

вызывает вопросы. В указанном определении нет точного ответа на вопрос о том, что понимается под социально-правовой политикой. С одной стороны, имеется указание на стратегическую линию, с другой стороны, подразумевается, что правовая политика - это основные направления, методы, средства. И вновь упор делается на теоретический аспект явления, интересующего автора. Несмотря на перечисленные замечания, несомненной ценностью данного определения служит указание на стратегическую составляющую социально-правовой политики, без которой она вряд ли может проводиться эффективно.

Критикуемый подход можно наблюдать в нормативно-правовых актах. Так, в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. эта политика определяется как «система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией»<sup>4</sup>. По мнению автора, определение является в некоторой степени противоречивым. Не совсем понятна логика рассуждений законодателя, согласно которой государственная антинаркотическая политика - это, с одной стороны, система стратегических приоритетов и мер, а с другой стороны - деятельность перечисленных субъектов. На наш взгляд, «государственная антинаркотическая политика» не может быть одновременно и системой стратеги-

ческих приоритетов, и деятельностью субъектов данной политики. Как справедливо отмечает К.В. Шундилов, “в одно понятие не может вкладываться несколько смыслов, одно понятие не способно отражать сразу несколько различных по своей сущности феноменов”<sup>5</sup>. Научная ценность всех вышеперечисленных определений сущности правовой политики заключается в том, что в каждом из них подразумевается тесная взаимосвязь правовой политики и правовой идеологии. Об этой взаимосвязи писали многие ученые<sup>6</sup>. Соответственно правовая идеология обосновывает и оценивает деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления с точки зрения эффективности создаваемого ими механизма правового регулирования, а также достижения целей, решения задач, стоящих перед государством и обществом на определенном этапе развития.

Существуют и иные подходы к определению сущности и понятия правовой политики. По мнению О.Ю. Рыбакова, понятие правовой политики можно рассматривать в узком и широком смыслах. В узком смысле правовая политика - это выработка и реализация тактики и стратегии в области создания и применения права на общих принципах гуманизма. Рыбаков считает, что правовая политика - это “деятельность прежде всего государственных и муниципальных органов, общественных объединений, отдельных лиц, включающая систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма, основанного на Конституции РФ, нормах международного права, направленная на осуществление интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с ее обязанностями”<sup>7</sup>. Достоинством приведенного определения, на наш взгляд, является не только то, что его автор выделяет деятельный аспект, но и то, что он расширяет круг субъектов правовой политики за счет включения в него общественных объединений и отдельных лиц. По нашему мнению, это верный подход, поскольку правовая политика осуществляется в правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной, правореализационной, информационно-воспитательной, организационно-технической формах<sup>8</sup>. И если правотворческая форма может быть реализована только теми субъектами, которые определены Конституцией РФ, то правореализационная и информационно-воспитательная формы

могут быть реализованы практически неограниченным кругом субъектов правовой жизни.

Нельзя не обратить внимание на определение правовой политики, данное А.В. Малько. Согласно его мнению, “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 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 личности”<sup>9</sup>. Автор полагает, что не совсем верно ограничивать круг субъектов правовой политики только государственными и муниципальными органами, поскольку “в достижении целей” участвуют и общественные объединения, и граждане. В целом, по нашему мнению, приведенное определение удачно. Во-первых, в нем содержится однозначный ответ на вопрос о сущности правовой политики. Правовая политика - это деятельность осуществляющих ее субъектов, что, на наш взгляд, является верным утверждением. Во-вторых, в определении подразумевается как стратегическая (достижение целей), так и тактическая (последовательная и системная деятельность) составляющие анализируемого явления. В-третьих, главным объектом правовой политики выступает личность. Такой вывод напрашивается из перечисленных целей, которые начинаются с “наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина” и заканчиваются “формированием... высокого уровня правовой культуры... личности”. Соответственно, в данном определении отражены приоритеты современной России, среди которых центральное место отводится личности.

Определение сущности правовой политики как деятельности соответствующих субъектов можно встретить в работах других исследователей<sup>10</sup>.

Анализируемый подход встречается в нормативно-правовых актах. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. государственная молодежная политика определяется как “самостоятельное направление деятельности государства, предусматривающее форми-

рование необходимых социальных условий инновационного развития страны, реализуемое на основе активного взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными объединениями и молодежными организациями”<sup>11</sup>.

Таким образом, как справедливо отмечает К.В. Шундигов, “современные научные разработки правовой политики ориентируются, прежде всего, на правотворческий процесс, на возможность воплощения теоретических идей в жизнь в ходе соответствующих изменений нормативно-правовых актов”<sup>12</sup>. Данная тенденция наблюдается не только в научных исследованиях, но и в действующих нормативно-правовых актах. Существование различных подходов к пониманию сущности правовой политики, в которых подчеркиваются те или иные аспекты этой категории, свидетельствует о неоднозначной трактовке анализируемого явления.

Значение термина “инвалид” сформировалось исторически. Смысловой аспект в нем делается на неспособности индивидуума осуществлять общественно полезную деятельность, в полном объеме содержать и обслуживать себя<sup>13</sup>. Согласно ст. 1 Декларации о правах инвалидов, принятой ООН в 1975 г., “инвалид - это любое лицо, которое не может самостоятельно обеспечить полностью и (или) частично потребности нормальной личной или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его физических или умственных способностей”<sup>14</sup>. Согласно Стандартным правилам обеспечения равных возможностей для инвалидов, “инвалидность - это ограничение в возможностях, обусловленное физическими, психологическими, сенсорными, социальными, культурными, законодательными и иными барьерами, которые не позволяют человеку, имеющему инвалидность, быть интегрированным в общество и принимать участие в жизни семьи или общества на таких же основаниях, как и другие члены общества”<sup>15</sup>. Конвенция о правах инвалидов, принятая ООН в 2006 г., ратифицированная Российской Федерацией в мае 2012 г., содержит следующее определение понятия “инвалид”: “К инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психологическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества”<sup>16</sup>. Понятие “инвалид” сформулировано в Федеральном законе № 181-ФЗ “О

социальной защите инвалидов в Российской Федерации”. В ч. 1 ст. 1 этого закона установлено, что инвалидом является лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеванием, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты<sup>17</sup>.

Конституция РФ в ст. 7 устанавливает, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституция не содержит отдельных норм, устанавливающих права инвалидов. Создание этих норм осуществляется посредством деятельности федеральных и региональных органов государственной власти. Статья 4 Конвенции о правах инвалидов обязывает государства-участников (к которым относится Российская Федерация) принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления всеми инвалидами прав, которые установлены данной Конвенцией<sup>18</sup>. Нельзя не выделить еще одно важное положение, содержащееся в ст. 4 рассматриваемого документа, в соответствии с которым” при разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление настоящей Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов, государства-участники тесно консультируются с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекают их через представляющие их организации”<sup>19</sup>.

Необходимо отметить, что данное положение не является новым для российского законодательства. Подобная норма содержится в ч. 2 ст. 33 Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, согласно которой “федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности привлекают полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов”<sup>20</sup>. Важно заметить, что данные нормы активно реализуются на практике: об этом можно судить по таким документам, как федеральные целевые программы “Социальная поддержка инвалидов”

на 2006-2010 г., “Доступная среда” на 2011-2015 гг., отчеты о результатах деятельности Всероссийского общества инвалидов, Всероссийского общества слепых.

Таким образом, отличительной особенностью правовой политики Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, является активное участие общественных объединений инвалидов при принятии и реализации государственно-властных решений.

История, и в особенности современная практика, свидетельствует о том, что российское государство всегда вело активную деятельность по формированию нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов. Сложность рассмотрения российской правовой политики в исследуемой сфере заключается в следующем.

Во-первых, она имеет многоуровневый характер. В соответствии с п. “е” ст. 71 Конвенции РФ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития Российской Федерации находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а социальная защита, включающая социальное обеспечение, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. “ж” ст. 72 Конституции РФ). В ст. 4, 5 Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” определена компетенция федеральных и региональных органов государственной власти РФ.

Во-вторых, правовая политика в отношении инвалидов формируется многими субъектами. На федеральном уровне, кроме Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ, к ним относятся профильные министерства, каждое из которых вправе издавать ведомственные акты в подконтрольной области, которые могут затрагивать интересы инвалидов.

В-третьих, как результат - большой объем нормативно-правовой базы (как законов, так и подзаконных актов), так или иначе затрагивающих права и интересы инвалидов.

Необходимо учитывать, что инвалиды обладают такими же личными, социальными, экономическими, политическими, культурными правами, как и обычные граждане. По этой причине нормы, регулирующие правовой статус инвалидов в Российской Федерации, находятся в законах и подзаконных актах, регулирующих различ-

ные сферы жизни общества. Базовыми нормативно-правовыми актами для инвалидов являются Конституция РФ и Федеральный закон “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”. Помимо этих законов, субъекты правовой политики постоянно ведут работу по созданию нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения жизнедеятельности инвалидов. Это вопросы, касающиеся оказания медицинской помощи, санаторно-курортного лечения, обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, протезно-ортопедического обслуживания; беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (инженерной, транспортной); обеспечения инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, жильем; оплаты коммунальных услуг, содержания жилых помещений; трудоустройства и условий труда; пенсионного обеспечения, иных выплат; социально-бытового обслуживания; социальной и юридической помощи; пользования услугами учреждений связи, культурно-просветительных, спортивно-оздоровительных учреждений. Соответственно, правовая политика в России, осуществляемая по отношению к инвалидам, охватывает многие сферы жизнедеятельности, так как инвалиды являются участниками разнообразных общественных отношений наряду со здоровыми гражданами. Несмотря на кардинальное реформирование законодательства, изменившее направление правовой политики России по отношению к инвалидам, государство все же сохранило часть юридических средств, использование которых позволит обеспечить данной категории населения равные с другими гражданами возможности в реализации конституционных прав и свобод. Одновременно эти юридические средства направлены на социальную защиту инвалидов, т.е. на то, чтобы оградить, уберечь таких лиц от влияния внешних обстоятельств, сгладить их проявление. Поэтому еще одной особенностью правовой политики является адресат - лицо, имеющее ограничение жизнедеятельности вследствие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма.

Таким образом, правовая политика России, осуществляемая по отношению к инвалидам, - это научно обоснованная последовательная системная деятельность по разработке стратегии и тактики совершенствования законодательства по вопросам обеспечения жизнедеятельности инва-

лидов, механизма его реализации, осуществляемая федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ при участии общественных объединений инвалидов, направленная на достижение таких целей, как обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод, социальная защита, поддержка общественных объединений инвалидов.

<sup>1</sup> См.: *Исаков Н.В.* Правовая политика современной России: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2004; *Монастырский А.В.* Правовая политика в национально-культурном пространстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов, 2007; *Солдаткина О.Л.* Цели в правовой политике: системный анализ // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2009. № 3. С. 22-27; *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009.

<sup>2</sup> *Гойман В.И.* Соотношение права и государства // *Теория права и государства* / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 67.

<sup>3</sup> *Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е.* Причины преступности // *Криминология* / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2009. С. 131.

<sup>4</sup> Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 // *Собрание законодательства Рос. Федерации* (СЗ РФ). 2010. № 24. Ст. 3015.

<sup>5</sup> *Шундилов К.В.* О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2003. № 1. С. 11.

<sup>6</sup> См.: *Коробеев А.И.* Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 28; *Лазарев В.В.* Правосознание и правовая культура // *Общая теория права* / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 147; *Комаров С.А.* *Общая теория государства и права: курс лекций*. М.,

1996. С. 240; *Черданцев А.Ф.* *Теория государства и права*. М., 1999. С. 331.

<sup>7</sup> *Рыбаков О.Ю.* Понятия и признаки правовой политики // *Правовая политика субъектов Российской Федерации: материалы круглого стола*, г. Владивосток, 26 сент. 2001 г. Владивосток, 2002. С. 30.

<sup>8</sup> *Матузов Н.И., Малько А.В., Шундилов К.В.* Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2004. № 1. С. 22.

<sup>9</sup> *Большой юридический словарь* / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 35.

<sup>10</sup> См.: *Морозова И.С.* Место и роль льгот в правовой политике государства // *Правоведение*. 1997. № 4. С. 150; *Титенко Ю.А.* К вопросу о сущности правовой политики // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2006. № 4. С. 53; *Юмадилов Б.Г.* К вопросу о понятии и сущности правовой политики // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2009. № 4. С. 20.

<sup>11</sup> Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662 // *СЗ РФ*. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>12</sup> *Шундилов К.В.* Указ. соч. С. 14.

<sup>13</sup> *Ясырева И.Н.* Право социального обеспечения в комплексной реабилитации инвалидов: дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2007. С. 15.

<sup>14</sup> Декларация о правах инвалидов: [принята Генеральной Ассамблеей ООН 9 дек. 1975 г.].

<sup>15</sup> Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов // *Сборник законодательно-правовых документов по профессиональной реабилитации и занятости инвалидов*. М., 2000. С. 4.

<sup>16</sup> Конвенция о правах инвалидов: [Принята резолюцией 611106 Генеральной Ассамблеи ООН 13 дек. 2006 г.].

<sup>17</sup> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ // *СЗ РФ*. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>18</sup> Конвенция о правах инвалидов.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федер. закон ...

*Поступила в редакцию 04.09.2013 г.*