

ПРАВОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2011 А.Ф. Галузин

кандидат юридических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Сформированный теорией правовой безопасности методологический инструментарий исследования реальности позитивного права и правоприменения впервые применен в данной статье в анализе содержания и структуры правовой политики. Исследованием установлено наличие в реальной правовой политике трех форм проявления ее содержания (политика-теория, политика-практика, политика-результат), обусловленных реализацией принципов правовой политики, включающих принцип правовой безопасности.

Ключевые слова: опасности позитивного права, правовая безопасность, принцип правовой безопасности, вторичное правотворчество правоприменителей, правоприменительское право, правовая политика.

В теории права и государства формируется концепция безопасности правовой системы - правовой безопасности позитивного права и правоприменения¹, включающего юридическое обеспечение видов социальной безопасности (юридическая безопасность²), других элементов правовой системы как их защищенности от правовых, т.е. привнесенных правотворчеством в право и правоприменение опасностей. Безопасность позитивного права предшествует и определяет безопасность правоприменения от юридических опасностей, создавая основу правового качества юридического обеспечения видов социальной безопасности личности, общества, государства, составляющих национальную безопасность России.

В законах и иных нормативно-правовых актах выделяют как наиболее распространенные и опасные блокированием их применения *пробельность и противоречивость* - основные *правовые опасности* в позитивном праве, обуславливающие *юридические опасности* правоприменения: нарушения правовых принципов, основных прав и свобод, включающих право на безопасность, злоупотребление правом, чрезмерное судебское усмотрение и т. д. Совокупность правовых и юридических опасностей, их взаимосвязи вредоносны неправовыми, неправомерными юридическими действиями, решениями и их социально опасными последствиями в обеспечении (осуществлении, охране, защите) субъективных прав, которыми является коррупциогенность правовых и юридических опасностей, коррумпированность юридической деятельности, возникновение квазиправовой практики формально законных приватизаций,

лжебанкротств, рейдерств и иных противоправных действий. *Принцип законности (требования точного соблюдения, исполнения норм законов) исполним в отношении лишенных опасностей правовых норм, актов, но не правовых опасностей*, поэтому идея правовой безопасности является *принципом обеспечения безопасности позитивного права, правоприменения и правового качества юридического обеспечения видов национальной безопасности*. Правовая политика концептуализирует, представляет и определяет политико-правовые основания действия ее субъектов и правового механизма юридического обеспечения национальной безопасности как правовой безопасности. Принципы правовой политики, к которым относят социально-политическую обусловленность, научную обоснованность, приоритетность прав и основных свобод человека и гражданина, законность, реалистичность и др.³, являются основополагающие идеи ее содержания, назначения, реализации, таковой является взаимосвязанная с ними идея (принцип) правовой безопасности.

Реальность правовой политики создается единством научной теории (*политика-теория*)⁴ и реализующей ее практики⁵ (*политика-практика*) достижения государством и гражданским обществом целей и задач развития личности, общества, государства посредством правотворчества (нормотворчества), позитивного права, правоприменения и иных элементов правовой системы. Единство отражено в определении А.В. Малько политики-практики как научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных и негосударственных структур по созданию эффективного ме-

ханизма правового регулирования, цивилизованного использования юридических средств в достижении актуальных для личности, общества, государства целей, а также в выделении в качестве ее актуальной задачи обеспечения научной обоснованности преобразований в юридической сфере. В определении единства теории и практики выражено как “научная обоснованность”, показано существенным элементом содержания и актуальной задачей фактической правовой политики и науки, прежде всего юриспруденции.

Научная обоснованность в значении основывать правовую политику и на положениях и рекомендациях юридической науки, теоретических и прикладных разработках авторитетных научных центров и школ названа Н.И. Матузовым принципом правовой политики⁶. Обоснование этого принципа, учитывающее реалии фактического бытия элементов содержания правовой политики, показывает необходимость выделения проявлений науки (научной обоснованности) в качестве одного из факторов, критериев действительности правовой политики и ее элемента, образующего единство следующих взаимосвязанных форм ее существования на этапах формирования и реализации: политика-теория, политика-практика, политика - результат изменения сфер правового и юридического (правоприменительского) бытия воплощенностью в них посредством правовой политики научно-правовых идей, теорий, принципов, категорий, понятий и т. д. В таком понимании научная обоснованность предстает в реальной правовой политике ее принципом, элементом, средством, критерием, а наука - одним из факторов.

Конкретизировать реальность и целостность явления правовой политики, выражающейся в единстве идеального (концепции, теоретической модели) и реального (практики, результатов), возможно включением в ее понятие единства форм проявления и динамики ее содержания. Единство идеального и реального, теории и практики в правовой политике выражает и определяет ее сущность, содержание и формы его проявления, политическое, правовое, социальное назначение, потенциал, эффективность фактического воздействия на иные правовые, юридические, социальные, политические явления и процессы, т.е. выступает закономерностью выработки, реализации и достижения субъектами правовой политики ее целей, задач, стратегий, механизмов осуществления реформирования, оптимизации и иной организации основ правовой и юридической действительности - нормотворчества, системы позитив-

ного права, правоприменения и т. д., которым объективно свойственна и в которых востребована потребностями фактического правового и юридического бытия их научно-правовая обоснованность. Правовая политика - это социально-политико-правовое явление и действительность. Как любое правовое, социальное, политическое явление, оно не может быть только явлением науки, теорией, концепцией без практики их реализации и достигнутых результатов, поэтому научно обоснованными должны быть и политика-теория, и политика-практика, и политика-результат.

Научная обоснованность и взаимосвязанная с нею правовая безопасность в правовой политике являются принципами (идеями), элементами содержания, средствами всех форм и этапов ее фактического бытия. Научная обоснованность в политике нормотворчества способствует наличию обусловленного ею состояния правовой определенности (безопасности) позитивного права и правоприменения. В реальной политике нормотворчества и в позитивном праве, опережающих их научное, экспертное обоснование, научная обоснованность и правовая безопасность как принципы и средства не всегда могут быть реализованы в полной мере. Но в обоих случаях правовая политика, нормотворчество, право и правоприменение являются определенным уровнем их обоснованности и безопасности, которые в опережающем правотворчестве могут быть фактически низкими, обуславливающими наличие правовых опасностей и высокую степень правовой неопределенности в нормативно-правовых актах и в правоприменении, создавая этим предпосылки возникновения в правоприменении механизма реализации научной обоснованности и правовой безопасности.

Правовая политика-практика включает отношения ее субъектов в сфере правотворчества, совершенствования позитивного права и его применения, в том числе посредством нормотворчества правоприменителей, которые, реализуя идеальную, осуществляют и формируют своим нормотворчеством реальную правовую политику, фактическое позитивное право, правоприменение. Исследованиями практики взаимоотношений в правовой политике субъектов законодательной, исполнительной, судебной власти сформировано понятие судебной (судейской) политики⁷ как правовой политики судебной власти, выражающейся во вторичном после законодателя нормотворчестве, осуществляемом правоприменителями-судьями в процессе применения законодательства в пределах его норм, их системы⁸ в связи с

наличием и потребностью преодоления пробелов, противоречий, иных правовых и юридических опасностей, связанной с ними правовой неопределенности в позитивном праве и правоприменении. Такой подход развивался в отечественной дореволюционной юриспруденции, отвергался в советский период и через дискуссии возрождается и утверждается в работах современных российских ученых⁹, в судебной и досудебной правоприменительной практике, показывающих судебное нормотворчество элементом правовой политики, а суды (судей) - ее субъектами.

Осуществление правоприменителями в процессе правоприменения вторичного нормотворчества, формирующего предварительное досудебное и окончательное судебное *правоприменительское право* при верховенстве для всего досудебного и судебного правоприменения завершающего вторичное нормотворчество судебного права Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов страны, стало реальностью всей юридической практики, позитивного права, правовой политики в России. Вторичное досудебное (следственное, прокурорское и т. д.) и судебное нормотворчество сопровождает и определяет практики досудебного и судебного правоприменения районов, областей, республик, показывающие неединообразие применения законодательства, иных нормативных правовых актов и наличие региональной законности, преодолеваемые на федеральном уровне правоприменением и судебным правом Верховного, Высшего арбитражного и Конституционного судов. При этом нормотворчество правоприменителей всех уровней предшествует выработке федерального судебного права, выполняя на своем этапе функцию преодоления правовых и связанных с ними юридических опасностей, создаваемой ими правовой определенности, т.е. осуществляет функцию обеспечения защиты позитивного права и правоприменения от правовых и юридических опасностей посредством *досудебного и судебного рассмотрения* правоприменителей как метода *внесения научно обоснованной правовой определенности (безопасности)* в позитивное право и его применение созданием *правовых нормативов¹⁰ правоприменительского права*. Нормативы преодолевают различные по степени вредности (негативным юридическим и социальным последствиям) правоприменению и субъектам правоотношений опасности (неправо) позитивного права, предваряя этим законность и единообразие всех уровней правоприменения. В случае противоречия принципам и нормам между-

народного права, Конституции, федеральным законам нормативы становятся *опасностями правоприменительского права и правоприменения* (частью правовых и юридических опасностей) и преодолеваются нормотворчеством, Верховного, Высшего арбитражного и Конституционного судов РФ.

Исключительная (страхующая от опасностей и самоорганизующая правовую систему созданием правовых нормативов и правовой определенности) функция обеспечения правовой безопасности позволяет в реальности правовой политики и правовой системы выделять правоприменение и правоприменительское право как элементы механизма самообеспечения собственной правовой безопасности правовой системы и юридического обеспечения видов национальной безопасности, действующего при наличии и в разрешении *основного противоречия правовой системы "право - неправо"*, а также характеризовать правовую систему и правовую политику как относительно самостоятельные, самоорганизующиеся явления, отличать реальную правовую политику от идеальной (мыслимой, теоретической модели), нивелировать негативные правовые и юридические последствия опережающего нормотворчества, правовых и юридических опасностей. Правоприменение осуществляет в сфере правовой политики-практики принципы законности, научной обоснованности, правовой безопасности и две основные функции: 1) реализации позитивного права и воплощенной в нем правовой политики, ее принципов, целей, задач, установок, средств и т.д.; 2) преодоления правовых и юридических опасностей с внесением правовой определенности (безопасности) в позитивное право, его применение и юридическое обеспечение видов национальной безопасности.

В подтверждение высказанных суждений приведем результаты проведенного автором статьи в начале 2010 г. опроса в целях выяснения отношения к судебному правотворчеству, праву и ведомственному нормотворчеству со стороны оперативных работников прокуратуры, следствия МВД и следователей следственного управления Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ, работающих в Самарской области. Были опрошены 46 % от штатной численности работников прокуратуры (прокуроры, заместители, помощники), 38,5 % - работников следствия МВД (руководители, заместители, следователи), 41,2 % - работников следствия прокуратуры (руководители, заместители, референты, следователи), работающих в 8 городах и 10 сельских районах области. В опросе участвовали 679 чел., из

них: 28,1 % - работники прокуратур, 59,7 % - работники следствия МВД, 12,2 % - работники СУ СК при ГП РФ.

На вопрос об использовании правоприменительной и разъясняющей законодательство практики районных, областного, ВС РФ, Пленума ВС РФ, Конституционного суда РФ, утвердительно ответили, соответственно, 67,3 %, 68 %, 74,4 %, 87,6 %, 67,3 % всех опрошенных. Относительно правовой природы и обязательности разъяснений Пленума ВС РФ все опрошенные ответили (в скобках приводится процент утвердительных ответов) на следующие вопросы: разъясняют нормы законов (82,2 %), устраняют их противоречивость (47,4 %), восполняют пробелы законов (45,5 %), содержат правила, приравниваемые к правовым нормам (37,1 %), обязательны для судов (58,3 %) и для правоохранительных органов (49,7 %). На вопрос об использовании разъяснений уголовно-процессуального законодательства Пленумом ВС РФ утвердительно ответили 67,4 % всех опрошенных.

Относительно разъяснений Генеральной прокуратурой РФ уголовно-процессуального законодательства все опрошенные ответили (в скобках приводится процент утвердительных ответов): дают обязательное толкование (45,6 %), дополняют судебное толкование (44,4 %), устраняют противоречия норм (34,4 %).

Среди прокурорских работников и следователей прокуратуры отмечен более высокий и равный процент утвердительных ответов на вопрос об использовании разъяснений Пленума ВС РФ - 96,3%. При этом 72,7 % прокуроров и 80,4 % следователей СУ СК при ГП РФ прокуратур считают разъяснения законодательства Генеральной прокуратурой обязательными. Их ответы на вопросы о том, устраняют ли разъяснения Генеральной прокуратуры противоречивость законодательства, составили, соответственно, 38,7 и 25,3%, что незначительно выше у прокуроров и ниже у следователей СУ СК при ГП РФ в сравнении с аналогичными ответами всех опрошенных.

Таким образом, наличие в правовой системе ее антиподов - опасностей в праве (неправа) и правоприменении - приводит к идее выработки средств и механизма обеспечения правовой безопасности по-

средством правовой политики - реализации в правовой политике-теории, политике-практике, результатах принципа правовой безопасности, являющегося общеправовым принципом (принципом правовой системы: правотворчества, нормотворчества позитивного права, правоприменения и т.д.) и принципом правовой политики.

¹ См.: Дрейшев Б.В. Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения // Правоведение. 1998. № 2; Гаджиев Г.А. Конституционные основы рыночной экономики. М., 2002; Галузин А.Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008.

² См.: Тер-Акопов А.А. Безопасность человека. Социальные и правовые основы. М., 2005; Фомин А.А. Юридическая безопасность субъектов российского права. Саратов, 2005.

³ Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 33-36.

⁴ См.: Алексеев С.С. Основы правовой политики в России: курс лекций. М., 1995; Основные приоритеты современной российской правовой политики / под ред. В.А. Казначеева. Пятигорск, 2003; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318-319.

⁵ Правовая политика: словарь и проект концепции. С. 26

⁶ Там же. С. 33.

⁷ Барак А. Судейское усмотрение. М., 1999. С. 294-296.

⁸ Там же. С. 137-139.

⁹ См.: Верецагин А.Н. Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. М. 2004; Гук П.А. Судебное нормотворчество. Пенза, 2009; Кауфман М.А. Пробелы в уголовном праве и судейское усмотрение. М., 2009; Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2008.

¹⁰ Термин "норматив" вводится для обозначения совокупности правоприменительских норм, правил, правоустановлений, формул праворазъяснений, для их отличия от норм позитивного права законодательной и исполнительной власти. Нормативы, как нормы позитивного права, также исходящие от органов государственной власти, обеспечивающих их исполнение, нормативно определены, общеобязательны и т. д. Нормой правоприменительского права допустимо признавать любое вытекающее из смысла и содержания норм Конституции, международного права, других федеральных законов, принципов права, но не противоречащее им уточнение, дополнение содержания сформулированной в статье закона нормы, приостановление ее действия или новеллу.

Поступила в редакцию 07.12.2010 г.