

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

О. Ю. Рыбаков

РОССИЙСКАЯ
ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ПРАВ И СВОБОД
ЛИЧНОСТИ



Конституционное, муниципальное
и административное право

Олег Рыбаков

**Российская правовая
политика в сфере защиты
прав и свобод личности**

«Юридический центр»

2004

УДК 342.7
ББК 67.400.7

Рыбаков О. Ю.

Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности / О. Ю. Рыбаков — «Юридический центр», 2004 — (Конституционное, муниципальное и административное право)

Представленная вниманию читателя монография отражает исследование проблемы прав и свобод личности в России на основе и способами современной правовой политики. Анализируются формы, виды, обозначаются приоритеты и тенденции развития правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности. Исследуется влияние правовой политики на формирование правовых качеств, культуры, правосознания личности, ее правового статуса. Для научных работников и преподавателей, аспирантов, студентов, юристов-практиков, государственных и муниципальных служащих, политиков, всех тех, кто интересуется проблемами правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности.

УДК 342.7
ББК 67.400.7

© Рыбаков О. Ю., 2004
© Юридический центр, 2004

Содержание

Введение	6
Глава 1	11
1. Правовая политика и правовая защита личности: понятие и общая характеристика	11
Конец ознакомительного фрагмента.	28

Олег Рыбаков

**Российская правовая политика в
сфере защиты прав и свобод личности**

© О. Ю. Рыбаков, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

* * *

Введение

Проблема защиты прав и свобод личности в России всегда была одной из самых значимых. Правовая политика представляет собой важную форму и прогрессивное средство гуманизации права, государственной и общественной жизни. Ее смысл, цель состоят в создании условий для эффективной юридической защиты личности.

Взаимодействие личности и власти предполагает не только наличие комплекса прав, свобод и ответственности как институтов, но и определенную систему ценностных отношений между ними. Здесь возможны разные подходы. Можно вести речь об однозначном приоритете прав государства и тогда воплотится хорошо известная из российской истории модель подавления личности со стороны власти. Явное превосходство индивидуальности, радикализм в понимании априорности интересов личности приведет к абсолютизации персонального начала и забвению коллективного, общественного, государственного. Поэтому современная правовая политика, политическая жизнь характеризуются поиском и утверждением общечеловеческих ориентиров, стандартов, подходов, которые должны быть выверенными и продуманными.

Правовая политика не может быть навязанной, кем-то придуманной, искусственно внесенной на российскую социально-культурную, юридическую, историческую почву. Она может быть результативной, если будет вырастать из потребностей и интересов людей в связи с их отношением к праву и государству, власти в целом.

Почему речь идет не только о праве, но и о политике? Потому что именно она охватывает широкие слои общества, формирует базовые исходные принципы, осуществляет идеи путем регулятивного, контрольного, общезначимого, глобального, всестороннего влияния на социальные условия в целом. Очевидно, что существует система законодательства, действует Конституция РФ, функционируют судебная система, законодательные органы и исполнительная власть. Казалось бы, созданы все необходимые формальные предпосылки для реализации прав и свобод личности в единстве с ее обязанностями. Однако сегодня, в начале нового столетия, еще не приходится констатировать высокой эффективности системы юридической защиты личности в масштабе российского общества. Иными словами, в современной России сложилось и сохраняется объективное социально-экономическое и политическое противоречие: декларированы и признаются широкие права и свободы личности, но отсутствует их полноценное воплощение в действительности.

К числу проблем правового развития российского общества и государства можно отнести и нестабильность, и бессистемность в правотворчестве. По сути, правовая нестабильность, которая особенно явно проявлялась в нашей стране в начале и середине 90-х годов, только начинает преодолеваться. Принималось множество законов, но отсутствовала строгая системность в их создании. К сожалению, существуют «дремлющие законы», то есть действующие крайне редко или не действующие вообще в силу того, что их содержание по сути оторвано от социально-экономических возможностей и вообще ситуации в стране.

Вместе с тем результативная защита прав и свобод личности возможна при условии стабильной деятельности законодательной и судебной систем, государственных, муниципальных, правоохранительных органов, общественных объединений. Кроме того, необходима обусловленная действующим законодательством, принципами естественного права, правовой культурой, сознанием, потребностями и интересами активная позиция самой личности. Права и свободы, их содержание соединяют в единую ценностную нить общий процесс реформирования российского общества, государства и правовую политику как одно из направлений осуществляемых преобразований.

Появление политики в сфере защиты прав и свобод личности свидетельствует о новых подходах юридического и социального характера в современном российском обществе, о том,

что правовая культура страны требует качественных изменений, а именно в сторону утверждения уважения к личности со стороны государства. Перестроечный и постперестроечный периоды оказались динамичными по содержанию и количеству новаций, изменений. Однако сама личность как собирательное понятие не способна в силу причин объективного характера к кардинальным переменам за относительно непродолжительный период времени. Даже лучшие достижения человечества, к которым, бесспорно, можно отнести права человека как идею, не встраиваются автоматически в культуру и образ жизни россиянина. Правовая политика поэтому не должна способствовать насильственному внедрению норм и ценностей западного мира в российские реалии.

В то же время сама правовая политика, в особенности перестроечного периода, не осуществлялась как системная и целенаправленная деятельность соответствующих субъектов. В условиях социальной и экономической дестабилизации сложно проводить стройную и ориентированную на права человека политику даже при наличии политической воли. Пустые декларации о скором решении социальных вопросов, весьма остро стоявших в период перестройки и постперестроечное время, лишь подрывали доверие народа к власти. Сказывались противоречия между идеологической закрепошенностью личности, уходящей корнями в более ранние этапы развития России, с одной стороны, и гиперболизированным пониманием демократии как вседозволенности – с другой. Право в такой ситуации не играло в полной мере роль регулятора общественных отношений; зачастую важнейшие вопросы, связанные с переходом собственности в руки новых хозяев, решались на основе использования противоречий в законодательстве, а иногда попросту кулуарно. Открытость и гласность как достижения перестройки не срабатывали, когда речь шла о формировании финансово-олигархических групп в постперестроечной России.

Какова могла быть правовая политика в этот период? Конечно же, половинчатой и непоследовательной. Отсутствовало единое правовое пространство, хотя еще могли сохраняться некоторые прежние экономические, социокультурные связи между бывшими республиками СССР, ставшими суверенными государствами.

Россия, как правопреемник СССР, взяла на себя груз обязательств прошлого. В то же время увеличивалось количество новых проблем и прежде всего социального характера. Права человека как ценность и смысл его правового, индивидуального бытия еще не отражались в сознании большинства россиян в качестве ежедневной очевидной необходимости и условия достойной жизни. Речь шла о выживании, сохранении целостности государства, первоочередных задачах для личности и страны в целом.

Очевидно, что для реализации прав и свобод личности необходимы условия социально-экономического характера, стройная система законодательных актов, действующих в целях общего блага, а следовательно, и благополучия личности, ее юридической защищенности.

Права и свободы как принцип и часть бытия личности усваиваются в контексте конкретной социокультурной, жизненной среды, которая перерабатывает, делает более органичными для современной действительности универсальные общечеловеческие ценности, приспособляя их к условиям конкретно-исторического этапа развития российского общества и государства.

Сегодня вполне очевидны не только диспропорция, дисбаланс между реальным осознанием необходимости прав и пониманием их фактической нереализованности, но и отсутствие ответственности государства за факты их нарушения. Иными словами, речь идет о популистском отношении к правам личности. Люди верят делам, которые не расходятся со словами. В силу этого правовая политика, если она претендует на жизненность, не может ограничиваться лишь идеями, взглядами, концепциями, которые также важны как компонент правовой жизни. Нужны реальные и общезначимые политико-правовые события, которые бы укрепляли дове-

рие личности к власти, возрастающее количество примеров эффективной правовой защиты личности, их широкая популяризация.

Очень важно, чтобы носители власти сохраняли четкие правовые позиции, особенно в сложные периоды общественного развития. Правовая политика формируется и проводится прежде всего на основе властного воздействия. Поэтому лишь «правовая власть» может быть организующим центром политики, обращенной к личности. Реализация такого положения возможна через повышение требований к лицам, персонально осуществляющим властные полномочия, соблюдение и гарантированное осуществление разделения властей.

Необходимость изучения правовой политики обусловлена происходящими в России с конца прошлого и начала нового тысячелетия социально-экономическими, государственно-правовыми и политическими трансформациями. Эти изменения не могут быть конъюнктурными, ибо достигаются, хотя и путем реформ, но не безболезненно для россиян. Правовая политика призвана показать свою значимость в новых условиях формирования социального и правового государства. Она не может быть фикцией, заоблачным, оторванным от реальной жизни явлением. И всегда ее обязательным компонентом, базисом было право, которое есть категория реальности, отражаемая в законодательстве. Правовая политика показывает перспективы, пути совершенствования законодательства, влияет на формирование принципов его развития, обеспечивая тем самым защиту прав и свобод личности.

В современной правовой политике следует выделить теоретическую часть. Это совокупность идей, ориентиров, установок, ценностей правового бытия личности, отраженных в программах конкретных действий, которые обеспечиваются прежде всего государством. Народ имеет право знать, на что нацелена правовая политика и что она существует вообще. Причем согласие или несогласие с ней есть подтверждение альтернативных вариантов в движении к правовому, социальному, демократическому государству.

В то же время следует отличать правовую политику от правовой культуры, идеологии, учения, концепции, доктрины. Правовая доктрина, культура, идеология создают необходимые ценностно-теоретические предпосылки для формирования и осуществления правовой политики. В свою очередь, сама правовая политика способна позитивно влиять на становление и развитие правовой и общей культуры граждан, социальных групп, общества в целом.

Организационно-формальная сторона правовой политики аккумулирует потребности и интересы личности и выражает их в основных формах, видах, приоритетах. К формам правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности можно отнести правозащитную, правотворческую, правоприменительную деятельность, доктринальную и др. В контексте форм правовой политики обязанности государства приобретают особое значение. Проблема роли, места государства, государственной власти по защите статуса личности, ее правовой и социальной безопасности всегда была актуальной.

Виды или разновидности правовой политики проявляются как части в единой правовой политике через общие основные признаки, критерии. К числу видов правовой политики можно отнести следующие: конституционно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой, финансово-правовой и др.

Однако в современных условиях, исследуя теоретически и развивая практически виды правовой политики, ее различные формы, весьма важно наиболее оптимально сочетать государственные, общественные, личные интересы и потребности, выявлять приоритеты. Наличие приоритета свидетельствует о том, что личность, общество, государство предполагают, намерены осуществить ряд мер правового характера для удовлетворения потребностей, интересов определенного этапа своего развития. Приоритет напоминает о нерешенных, ближайших и дальнейших задачах в области создания и претворения в жизнь права; он позволяет увидеть как ближайшие, так и перспективные задачи и тем самым выстроить стратегические линии правовой политики.

Преобразовательно-прогностический компонент правовой политики состоит в воспроизводстве ее наиболее перспективных направлений, в частности сферы защиты прав и свобод. Такое выделение составных частей правовой политики возможно лишь на уровне ее модели, весьма условно. В реальной жизни содержание правовой политики связано с ее ценностным основанием и формами выражения как комплексного института общезначимого порядка, как системы отношений личности и власти. Но каково бы ни было содержание правовой политики, она значима лишь в том случае, тогда чего-нибудь стоит, если направлена на защиту, обеспечение прав и свобод личности.

Особое место в деле защиты прав и свобод личности занимает конституционно-правовая (конституционная) политика. Возможность защиты личности средствами конституционной политики весьма перспективное направление и в то же время малоизученное российской юридической наукой. Конституционная политика не ограничивается лишь рамками Основного закона, хотя и опирается на него. Если она обращена к интересам личности, то демонстрирует наиболее оптимальные пути защиты прав и свобод, создает условия для этого, максимально используя нормы Конституции.

Однако в действительности все не столь однозначно. В том случае, если Конституция не позволяет в полной мере эффективно и полноценно осуществлять защиту прав и свобод личности, она может оцениваться критически и самой личностью. Поэтому очень важно, чтобы Конституция создавала единые, равные правовые условия для реализации стартовых возможностей индивидов.

В то же время вполне очевидно, что в современных условиях личность должна обладать комплексом качеств, которые бы позволяли ей эффективно, целенаправленно защищать собственные права. Правовая политика представляет собой реальное средство формирования и развития юридических свойств личности. Она способна создавать условия для гармоничного и систематического трансформирования организационных, педагогических, психологических, юридических возможностей государства и общества в индивидуальные. Роль, значение юридических качеств субъекта правовых отношений – индивида не может быть преувеличена ни с точки зрения теории, ни с точки зрения практики. Известно, что права личности лишь тогда реальны, если их можно осуществить, если они не представляют собой пустую декларацию.

Иными словами, в рамках правовой политики предстоит сформировать такую личность, которая бы не только обладала юридическими знаниями, но и могла успешно защищать свои права всеми разрешенными законом способами, а также нести ответственность, что подчеркивает степень развитости гражданских качеств субъекта правовых отношений. Целью политики в области формирования юридических качеств личности представляется становление правового образа жизни (т. е. образа жизни, где право является реальной ежедневной ценностью и необходимостью), а также принципиальное изменение ментальности в сторону повышения самоуважения самой личности, иных участников правоотношений.

Важным направлением становления нового типа «юридической» личности является формирование и развитие правовой культуры и правосознания, адекватных реалиям нового века. Сегодня необходимо утверждение образцов культуры активного правового действия и мышления. Культура юридически значимых отношений вырастает из общей культуры личности, социально-профессиональных групп, общества в целом. Важнейшим направлением правовой политики современной России можно считать «кристаллизацию» юридических норм и ценностей как общезначимых и актуальных для всех граждан России.

Большое значение имеет и взаимная ответственность личности и государства, осуществляемая мерами правовой политики. Речь идет о политике в области правового регулирования взаимоотношений личности и власти. Это не только отношения подчинения, субординации, но и взаимовлияния, поддержки со стороны граждан России существующих форм властного влияния на общественные отношения, в том числе и прежде всего права. Правовая поли-

тика создает условия для выработки критериев для развития отношений в системе личность – власть, гражданин – государство, где особое значение имеет функционирование механизмов политической и юридической ответственности.

Правовая политика окажется действенной, если при ее реализации будут учтены основания возникновения юридической ответственности государства в лице его должностных лиц, а также механизм наступления такой ответственности. В то же время государственные и муниципальные служащие должны обладать четкими правовыми гарантиями защиты от всевозможных негативных воздействий новых политических элит, приходящих к власти. Таким образом, без стабильности в осуществлении власти механизмы правового и политического регулирования не смогут функционировать открыто, гласно и понятно для народа. Поэтому проблема взаимной ответственности личности и государства, реализуемая мерами правовой политики, демонстрирует еще один практически не исследованный отечественным правоведением аспект – правовую память российского социума. Правовая память означает преемственность государственно-правовых теорий, нормативно-правового творчества, наличие моделей, образцов правовой культуры, сознания, архетипов поведения субъектов общественной деятельности, передаваемых из поколения в поколение. В связи с этим актуализируются созидательная и преемственная функции правовой политики, обеспечивающие достоинство личности, незыблемость ее прав и свобод как в конкретно-историческом времени, так и в перспективе.

Вполне очевидно, что эффективная защита прав и свобод личности и формирование правового государства в Российской Федерации – взаимосвязанные процессы. Правовая политика, направленная на становление правовой государственности в России, способствует созданию оптимальных условий для защиты прав и свобод. И наоборот: все то, что способствует юридической защите личности, безусловно, направлено на построение правового государства.

Глава 1

Правовая политика как средство защиты прав и свобод личности

1. Правовая политика и правовая защита личности: понятие и общая характеристика

Исследовательский интерес к теме правовой политики представляется вполне закономерным, обоснованным и своевременным. Правовая политика в современном российском государстве являет собой универсальное и комплексное средство для эффективной защиты прав и свобод личности. Именно такое направление изучения данной проблематики можно считать продуктивным, так как оно позволяет получить общезначимый результат, имеющий актуальность как в конкретно-историческом плане, так и в аспекте решения перспективных задач.

Поскольку тема данной работы связана с личностью, ее правами, свободами, следует обратиться к анализу таких понятий, как «личность», «человек», «индивид», «гражданин».

«Личность – человеческий индивид в аспекте его социальных качеств, формирующихся в процессе исторически конкретных видов деятельности и общественных отношений»¹. В данном определении акцент в понимании личности сделан на социальности, так как вне социальных связей личность предстает лишь существом биологическим, а потому содержит неполную характеристику. Понятие «личность», как и всякое другое, с развитием науки, знаний эволюционировало.

Личность, персона (от лат. *persona*) – маска, роль актера. С начала Нового времени понятие формирует декартовский дуализм тела и души, приближая его к религиозному источнику, будь это дуализм между Я и не-Я (Фихте), дуализм природы и духа (Гегель), воли и представления (Шопенгауэр), жизни и духа, сознательного и бессознательного или наличного бытия и существования. С XVIII в. личность начинают отличать от индивидуальности². Разграничение понятий «личность» и «индивидуальность» произошло на определенном этапе развития культуры, философской и общественной мысли. «Индивидуальность – неповторимый, самобытный способ бытия конкретной личности в качестве субъекта самостоятельной деятельности, индивидуальная форма общественной жизни человека. Личность социальна по своей сущности и индивидуальна по способу своего существования»³. В приведенном определении индивидуальность толкуется через исключительность, единичность выражения личности, где общественная жизнь человека преломляется в формах автономного бытия.

Наряду с энциклопедическим философским пониманием рассматриваемых понятий существует психологическое: личность – это человек как общественное и природное существо, наделенное сознанием, речью, творческими возможностями. В психологии понятие «личность» используется в двух основных значениях: 1) любой человек, обладающий сознанием; 2) человек, обладающий таким уровнем психики, который делает его способным управлять своим поведением и психическим развитием⁴.

¹ Философский словарь. М., 1986. С. 238.

² См.: Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 244.

³ Философский словарь. М., 1986. С. 163.

⁴ См.: Дьяченко М. И., Кандыбович Л. А. Психологический словарь-справочник. Минск, 2001. С. 179.

Человек более широкое, более «антропологичное», понятие, нежели личность. В понятии «человек» подчеркивается физиология, природное начало, инстинктивность. Личность, естественно, также не лишена сложного социально-биологического устройства. При характеристике личности мы не можем упускать из виду ее целостность, сформированность особых, отличающих ее от других индивидов, качеств. Личность едина в самых различных своих проявлениях, но она концентрирует в себе некое достижение в развитии человека как существа, во-первых, родового, и, во-вторых, единичного.

При всей сложности, многомерности понятий «человек», «личность» предложим их собственное понимание.

Человек – существо, принципиально отличное от иных живых существ на планете Земля, обладающее основаниями разумности, воли, сознания, способное к самоидентификации, целеполаганию, деятельности, отражению объективной реальности и ее преобразованию с использованием творческих способностей, реализующее себя преимущественно социально, обладающее возможностями коллективной самоорганизации и пытающееся постигнуть загадку своего бытия.

Личность – это человек, обладающий персональными характеристиками, отражающими общие и специфические черты его социальности, развитости определенных качеств, его особый социокультурный облик.

В последние годы особенно актуальна проблема человека с акцентом на антропологические, биосоциальные основания и факторы его бытия, его самоценность. Это в очередной раз способствовало актуализации в юриспруденции естественно-правового направления, идеи прав человека как прирожденных, т. е. принадлежащих ему с момента физического появления на свет, а возможно, и до этого момента, в период внутриутробного развития.

Понятие «гражданин» также имеет известные отличительные признаки от иных, близких по смыслу понятий. «Гражданин – 1) В конституционном праве лицо, принадлежащее на правовой основе к определенному государству. Гражданин имеет определенную правоспособность, наделен правами, свободами и обременен обязанностями. По своему правовому положению граждане конкретного государства отличаются от иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, только гражданам принадлежат политические права и свободы. 2) В гражданском праве – субъект гражданского права, один из видов участников гражданских правоотношений»⁵. Следуя логике предложенного понимания гражданина, можно отметить связи государственности, правоспособности, наличия соответственно прав и свобод, обязанностей. Иными словами, гражданин обладает всей полнотой прав и несет определенные законодательством обязанности, которые присущи данному типу правовой и политической организации, конкретному государству.

Вопрос о различении личности, человека, гражданина относится к числу важных, так как указанные понятия используются не только в теории права, но и в отраслевых юридических науках, политологии, социологии и т. д. Однако юридическая наука должна оперировать точными понятиями, поэтому следует четко разграничить правовое понимание данного вопроса от всякого иного. Если мы говорим о личности в контексте юридического исследования, то должны всегда обращаться к действующему законодательству и исходить из определений, содержащихся в нем. При этом необходимо учитывать корреспондирование норм международного и национального права. Именно международно-правовые акты в большей степени употребляют понятие «человек». Это деление имеет в известной мере условный характер, который уточняется нормами права, применяемыми в конкретных ситуациях.

⁵ Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В. Е. Крутских. 2-е изд. М., 1998. С. 62

В отечественной литературе проблеме личности всегда уделялось достаточно много внимания, причем различным ее сторонам⁶. Известны фундаментальные исследования разных периодов развития науки, посвященные взаимодействию личности, права, политической системы, демократии, законности и т. д.⁷ Все говорит о том, что право и личность являлись объектом неоднократных исследований, что вполне естественно.

Проведенный сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что наиболее широким и многоплановым, общим представляется понятие «человек», хотя в диссертационных исследованиях отмечается, что термин «личность» необходимо рассматривать как многоаспектное явление, обобщающее в себе категории «человек» и «гражданин»⁸.

Личность отражает функционально развитые персонально-специфические качества человека как существа родового. В понятиях «индивид», «индивидуальность» подчеркивается обособленность, автономность, неделимость. В понятии «гражданин» акцент сделан на наличие совокупности прав и обязанностей, присущих личности в связи с ее государственно-политической принадлежностью и участием в гражданско-правовых отношениях.

Понятие «личность» наиболее адекватно цели настоящего теоретико-правового исследования⁹. Личность предполагает развитость определенных свойств, умение выстраивать персональную жизненную программу и в то же время не исключает природности, биологичности, вариативности в поведении. Использование понятия «личность» позволяет не сводить к усеченному субъект-объектному восприятию правовой реальности. Личность обладает и неправовыми интересами и потребностями. Если понятие «гражданин» апеллирует по смыслу более к позитивному праву и может толковаться как «политический человек», то понятие «личность» предполагает, как и в целом понятие «человек», обращение к естественному праву. В этом смысле личность более многопланова, полнокровна, более естественна как социоприродное и культурно-историческое явление, нежели понятие «гражданин», выполняющее иную ценностно-смысловую нагрузку.

В современных условиях есть все основания сосредоточить исследовательское внимание на реальных правах и свободах личности в современной России, ибо существует множество проблем в области нарушений ее прав и свобод. Это подтверждает сама жизнь. Далеко не все преступления, в особенности связанные с насилием над личностью, раскрываются правоохранительными органами. Не все преступники получают должное возмездие при совершении преступлений против жизни. Иногда привлекаются к ответственности невинные лица.

Следует отметить, что права и свободы личности – это категории, которые раскрываются, реализуются практически во всех отраслях законодательства. Поэтому в отношении прав и свобод должна проводиться определенная политика, которая бы увязывала в единую систему существующие проблемы и, что самое главное, указывала бы пути их решения.

Древнегреческий мыслитель Протагор говорил, что человек есть мера всех вещей. С точки зрения методологии эта позиция может быть названа антропоцентричной. Человек здесь

⁶ См., напр: *Бессонов Б. Н.* Человек: пути формирования новой личности. М., 1988; *Моральные ценности и личность.* М., 1994; *Бодалев А. А.* Личность и общение. М., 1995; *Волков Ю. Г.* Личность и гуманизм (социологический аспект). Челябинск, 1995; *Хайруллина Ю. Р.* Социализация личности в условиях трансформации российского общества. Казань, 1998.

⁷ См., напр.: *Орзих М. Ф.* Личность и право. М., 1975; *Он же.* Право и личность. Киев; Одесса, 1978; *Кучинский В. А.* Личность. Свобода. Право. М., 1978; *Гулиев В. Д., Рудинский Ф. М.* Демократия и достоинство личности. М., 1983; *Лукашева Е. А.* Право. Мораль. Личность. М., 1986; *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987; *Эбзеев Б. С.* Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1987; *Комаров С. А.* Личность в политической системе российского общества (политико-правовое исследование). Саранск, 1995; *Правовое государство, личность, законность / В. С. Нерсисянц, Г. В. Мальцев, Е. А. Лукашева и др.; НИИ правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии Министерства юстиции РФ.* М., 1997.

⁸ *Белянская О. В.* Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 12.

⁹ При этом вполне оправданно выглядит в отдельных случаях использование понятия «человек», а в некоторых случаях «индивид», «гражданин» для текстуально-логического подчеркивания той или иной стороны применяемых понятий.

предстает как главный критерий, основная ценность бытия. Согласно другой точке зрения – человек вторичен, а первое место занимает Бог. Он создал все, и в том числе человека. Существуют и иные точки зрения, которые хорошо известны в истории правовой мысли.

Необходимо заметить, что независимо от точек зрения и даже их диаметральнойности права и свободы личности есть достижения в развитии человечества в целом. Эти достижения стоят выше, чем изобретения и открытия великих ученых разных эпох. Для чего нужно изобретать колесо, электричество, компьютер, осуществлять полеты в космос, вести борьбу с опасными и массовыми заболеваниями, для чего вообще человечеству необходим прогресс? Для того чтобы улучшить положение человека в мире, сделать его более комфортным, устойчивым, гарантированным, в то же время попытаться приблизиться к разгадке тайны бытия и планеты, на которой человек живет. Однако сами по себе данные достижения, общецивилизационный прогресс обретают реальность, когда используются конкретными индивидами, а для этого необходимо право.

Права и свободы закрепляют, фиксируют, отражают достижения в развитии человеческой мысли, практической деятельности. Такой методологический тезис есть один из основных в понимании прав и свобод личности.

Другим важным тезисом, несмотря на его давнюю известность, является неразрывность прав и свобод в совокупности с обязанностями. Конкретные индивиды, осуществляя свои права, в то же время взаимобязаны. У каждого есть обязанность не нарушать прав других людей.

Свобода как категория юриспруденции, философии как достижение человечества, добытое им путем революций и реформ, имеет естественно множество значений. Все они хорошо известны ученым-юристам, практикам.

В понятии «свобода» заложена возможность формирования и развития персональных качеств личности, ее физического, интеллектуального совершенствования.

Важно отметить наличие взаимных прав и обязанностей личности и государства, что проверяется на прочность в периоды реформ и постреформенное время. Н. И. Матузов отмечает: «В условиях продолжающегося в стране глубокого системного кризиса сам институт прав и свобод человека подвергается серьезным испытаниям, проверке на жизненность, реальность, эффективность. С одной стороны, общество осознало важность, ценность и необходимость естественных (неотчуждаемых) прав человека, присущих ему от рождения, с другой – оно объективно не в состоянии их обеспечить, гарантировать»¹⁰. Это говорит о том, что без осмысления правовой политики как средства, комплекса взаимосвязанных способов защиты прав и свобод личности невозможно обойтись. Вместе с тем ныне действующая Конституция РФ не выделяет специально личных, политических, социально-экономических и других прав. Основной Закон перечисляет их буквально «через запятую». Хотя системность в обозначении прав личности была бы нелишней. Однако логика Конституции РФ обязывает сохранять логику восприятия прав и свобод личности, в ней содержащихся.

Проблема обеспечения прав и свобод человека и гражданина исследовалась с точки зрения функционирования ее социально-юридического механизма¹¹. Анализировалась социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан¹².

Известно также диссертационное исследование, предпринятое еще в советский период, актуализирующее тему правовой политики на уровне квалификационных работ¹³.

¹⁰ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 22–23.

¹¹ Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / Под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 1996.

¹² Глущенко П. П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (Теория и практика). СПб., 1998.

¹³ Федоров Н. В. Правовая политика советского государства (вопросы истории, теории, практики): Автореф. дис... канд. юр. наук. М., 1985.

Однако в последние годы в отечественной юридической науке тема правовой политики стала особенно актуальной¹⁴, в том числе и на уровне диссертационных исследований¹⁵. Подчеркивается в то же время важность защиты прав человека в качестве главного направления правовой политики¹⁶. Это не случайно. Само значение права, правовых способов регулирования усложняющихся общественных отношений вызывает необходимость комплексного (программного, целевого) подхода к созданию, реализации правовых норм. Обеспечение слаженного действия правотворческих, правоприменительных органов, выработка доктрины юридического развития, подготовка кадров юристов высшей квалификации сегодня должны основываться на системном подходе, взаимоопределять друг друга. Развитие правовой науки может и в идеале должно идти одновременно с развитием законодательства. В теоретических, методологических, прогностических аспектах наука призвана опережать применение законодательства.

При рассмотрении темы правовой политики нельзя не учитывать исторически сложившиеся подходы к таким базовым понятиям, как «право» и «политика». Обращение к понятию «политика» необходимо не вообще, а применительно к праву, где последнее (т. е. право) играет роль определяющего компонента, смыслового вектора в сочетании «правовая политика».

Если «политику» определять как понятие родовое, а «правовую политику» как видовое, то неизбежно следует анализировать и учитывать характеристики политики как сложного и многомерного образования. В то же время необходимо отчетливо представлять пределы политического в правовом пространстве, в отношениях собственно юридических. Соотношение права и политики – традиционная тема для разных исторических эпох. Однако в различные периоды человеческой истории она решалась неодинаково.

Само понимание политики, в силу сложности этого явления, вызывает самые различные оценки и суждения. В современной литературе термин «политика» многозначен¹⁷. Иногда политика понимается как сфера деятельности, связанная с отношениями между большими группами людей. В центре такой деятельности сосредоточены проблемы приобретения, использования, воспроизводства власти. Проблема власти, безусловно, важнейшая в отношениях между значительными социальными группами. Такой подход и сегодня остается доминирующим, хотя требует уточнения. В литературе отмечается, что политика есть основная сфера среди других сфер общества. «Политика – от греч. *polis* – город – государство и прилагательного от него – *politicos*: все, что связано с городом, – государство, гражданин и пр.) – организационная и регулятивно-контрольная сфера общества, основная в системе других таких же сфер: экономической, идеологической, правовой, культурной, религиозной. Однако уже в

¹⁴ См., напр.: Алексеев С. С. Основы правовой политики в России: Курс лекций. М., 1995; Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1998. № 4; Он же. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь; Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Там же; Малько А. В., Шундилов К. В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. 2001. № 7; Правовая политика современного демократического государства // Социология права / Под ред. В. М. Сырых. М., 2001; Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: Материалы науч. конф. / Под ред. Н. И. Матузова. Тольятти, 2001; Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003.

¹⁵ Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: Автореф. дис... канд. юр. наук. Саратов, 2000; Субочев В. В. Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы: Автореф. дис... канд. юр. наук. Саратов, 2002; Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: Автореф. дис... докт. юр. наук. Ростов н/Д, 2004.

¹⁶ См.: Кабышев В. Т. Защита прав человека – главное направление правовой политики России // Правоведение. 1998. № 1. С. 124–125.

¹⁷ См., напр.: Общая и прикладная политология / Под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. М., 2001. С. 59–62; Человек и общество: краткий энциклопедический словарь-справочник (Политология) / Отв. ред. Ю. С. Борцов. Ростов н/Д, 1997. С. 365–367; Гаджиев К. С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 70–71; Мухаев Р. Г. Политология: Учебник для студентов юридических и гуманитарных факультетов. М., 1997. С. 7–9 и др.

Новое время развитие политической мысли и представлений о государстве привело к выделению наук о государстве и их обособлению от политической философии и политической науки»¹⁸.

Весьма важным в методологическом плане положением является четкое разграничение юридических наук о государстве и праве, теории и философии политики. В основе юридических исследований находится правопонимание, необходимый учет законодательства как фундаментальной ценностной основы взаимодействия личности и власти. Все остальные отношения: экономические, психологические, социокультурные представляются важными, но, по сравнению с правовым подходом, второстепенными, опосредующими. Если не проводить подобного разграничения, можно прийти к смешению объекта и предмета исследования различных отраслей научного знания.

Когда речь идет о правовой политике, необходимо четко представлять ее принципиальное отличие от других видов политики, а также дифференцировать это понятие терминологически. Следует, например, разграничивать понятия «правовая доктрина» (концепция, учение), правовая идеология и правовая культура от понятия «правовая политика»¹⁹.

В настоящее время проблема правовой политики привлекает внимание отечественных ученых-правоведов. Так, Н. И. Матузов справедливо отмечает: «Русские дореволюционные юристы (Б. А. Кистяковский, С. А. Муромцев, Н. М. Коркунов, Г. Ф. Шершеневич, П. И. Новгородцев, Л. И. Петражицкий и др.) рассматривали правовую политику как сугубо прикладную науку, призванную оценивать действующее законодательство и способствовать выработке более совершенного права. Это, конечно, слишком узкое и утилитарное понимание явления. Современный смысл данной категории гораздо сложнее и шире. К тому же речь тогда шла, как правило, не о правовой политике, а о политике права, что совсем не одно и то же»²⁰.

Действительно, современное понимание термина «правовая политика» является более многоплановым и даже многоуровневым. Однако обращение к данной категории известных русских юристов подтверждает важность исследования различных сторон, проявлений, форм правовой политики. Можно предположить, что сама категория обладает универсальными качествами, если подтверждает свою жизненность и необходимость, в том числе в практическом плане.

Правовая политика обладает соответствующей структурой и содержанием. Структура предполагает наличие субъекта, объекта, характера определенного вида деятельности, определение цели и средств ее осуществления и конечного результата. В литературе раскрывается содержание правовой политики, отмечается, что это форма целенаправленной практической активности некоторых субъектов, это деятельность, связанная с правом, это стратегически осмысленная деятельность и т. д., причем основным субъектом правовой политики выступает государство в лице его общефедеральных и региональных органов власти. К числу субъектов правовой политики относятся также органы местного самоуправления, непосредственно граждане России, которые в соответствии со ст. 3 Конституции РФ являются носителями суверенитета и единственным источником власти, в связи с чем наделены правом непосредственного правотворчества, а также избирательным правом. К субъектам правовой политики относят различного рода объединения и организации граждан, другие субъекты локального правотворчества²¹.

¹⁸ Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. М., 1993. С. 251.

¹⁹ См.: Рыбаков О. Ю. Личность и правовая политика в российском государстве. Саратов, 2003. С. 11–14.

²⁰ Матузов Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 32.

²¹ Подробнее об этом см.: Малько А. В., Шудиков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 213–216.

Состав субъектов правовой политики значителен, но это вполне обоснованно как с точки зрения теории, так и практики осуществления правовой политики. Выделение большого количества субъектов не означает размытости, безграничности, аморфности в вопросах создания и проведения правовой политики. Скорее наоборот, подтверждает, что правом участия в формировании и проведении правовой политики обладает большое количество субъектов в соответствии с действующим законодательством, а сама правовая политика предстает всеобщим и важным делом защиты прав личности.

Углубленное представление о структуре, сущности правовой политики содержится в следующем ее определении: «В практическом плане правовая политика представляет собой разностороннюю деятельность субъектов, направленную на решение конкретных задач, таких как совершенствование юридической системы, повышение эффективности правового регулирования, укрепление законности и правопорядка, борьба с преступностью, обеспечение прав и свобод граждан и усиление их гарантий, становление должного правосознания и правовой культуры общества, формирование законопослушной личности и др. Конечная же ее цель – построение правового государства. При этом речь идет о правовой политике как в ее статическом, так и динамическом состоянии»²². Действительно, главная цель правовой политики – формирование правового государства, ибо лишь при таком условии можно всерьез не только декларировать права и свободы, закреплять конкретные обязанности, но и осуществлять их. Иными словами, если правовая политика способствует созданию правового государства, то она служит делу защиты прав и свобод личности.

Рассматривая структуру, содержание правовой политики, необходимо на теоретико-логическом уровне отметить ее составляющие.

В современной правовой политике следует выделить теоретическую часть, комплекс идей, ценностей, ориентиров правового бытия личности и их выражение в виде программы конкретных действий, обеспечиваемых, прежде всего, силой государственного принуждения. Речь идет о формулировании основных, базово-приоритетных ценностей правового бытия личности, сообществ, социума. Политика не может быть спонтанной, непредсказуемой в ее главных направлениях. Теоретическая часть правовой политики должна вмещать переработанное, обобщенное отражение проблем правового развития российского общества, функционирования государства. Именно теоретическая составляющая закрепляет стратегию и тактику, задачи, средства и конечную цель правовой политики. Причем важно все это сформулировать таким образом, чтобы все элементы теоретической стороны правовой политики были понятны и открыты для понимания народа как носителя суверенитета в соответствии с Конституцией РФ. Российский народ имеет право на это, что и подтверждает его участие в правовой политике.

Организационно-формальная сторона правовой политики – все то, что позволяет суммировать и непосредственно осуществлять в политико-правовой действительности потребности и интересы личности. Это конкретные формы, виды, приоритеты правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности.

Преобразовательно-прогностическая составляющая правовой политики заключается в аккумулировании и воспроизводстве наиболее эффективных, значимых, перспективных направлений защиты прав и свобод. Это то новое, приращенное, рожденное процессом осуществления правовой политики, что позволяет максимально результативно защищать права и свободы личности. Например, появился в свое время новый, а теперь уже привычный для России, институт уполномоченного по правам человека (омбудсмен). Такой институт можно отнести к рассматриваемому компоненту правовой политики, но с известной оговоркой: институт

²² Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: Курс лекций. М., 2003. С. 77.

действует не в полную силу и с разной степенью активности в различных регионах России. Однако в целом его можно оценить как положительный факт в деле защиты прав и свобод личности.

Представляется, что научно выверенная, жизненная правовая политика должна обладать тактикой, стратегией. Правовая политика – это прежде всего деятельность по осуществлению стратегических целей и тактических задач в области защиты прав и свобод личности. Цели и задачи связаны со множеством факторов различного порядка, уровня. Правовая политика проводится государственными органами, и в силу этого обстоятельства особое значение имеют принципы, установки, ориентиры правящей деятельности.

По существу, правовая политика предполагает взаимодействие различных субъектов, объектов, где одни традиционно вынуждены подчиняться, а другие обладают возможностью управления. Иными словами, в центре всякой политики стоят вечные вопросы человеческого бытия: справедливость, смысл участия в государственных делах, самореализация индивида. Можно вести речь об универсальных, а также персональных ценностных основаниях взаимодействия личности и власти. Существуют и другие аспекты, связанные с погружением человека в пространство политических и государственных отношений, но все эти стороны не могут вовсе игнорировать право как цивилизованный регулятор таких отношений. Поэтому есть все основания предположить, что правовая политика (или государственно-правовая) существовала с момента формирования юриспруденции как науки, хотя не всегда носила оформленный, системный характер. Правовая политика не имела четких критериев, отделяющих ее от политики вообще. О правовой политике как о самостоятельной разновидности политики можно говорить лишь в последнее время.

Сегодня речь идет о правовой политике тогда, когда затрагиваются принципы, цели законодательства, параметры, приоритеты создания и реализации норм права. Правотворческая, правоприменительная, правоохранительная деятельность крайне важна во всяком государстве, но правовая политика не ограничивается лишь названными сторонами. Эта политика более объемна, многопланова, содержательна.

Даже если предположить, что отсутствует официально признанная правовая политика, это не избавляет государство от ежедневного внимания к содержанию законов, их целям и задачам, формированию определенных типов отношений внутри и вовне государства, к закреплению и защите свобод личности.

Правовая политика именно в современных условиях подлежит глубокому теоретическому анализу с целью усиления ее практической значимости, эффективности. Существование различных направлений в правопонимании свидетельствует о неодинаковых подходах к назначению и целям государства, принципам его организации, структуре власти и ее юридическим основаниям. Естественнo-правовое, позитивное правопонимание представлено значительным числом мыслителей. Существуют, как известно, социологическая и психологическая теории права. Особо выделяется историческая школа права.

Указанные направления подробно описаны в научной и учебной литературе, поэтому нет смысла специально на них останавливаться. Важно подчеркнуть тот факт, что независимо от подходов к пониманию права, и даже при диаметральных подходах к нему, есть нечто общее, что утверждает и подтверждает значительную, особую роль права в жизни человеческого сообщества. Эта уникальная роль, назначение права связаны с универсальными характеристиками права как самостоятельной, цивилизованной социальной ценности. Человек и человечество не смогли выработать более действенного способа, условия и одновременно формы взаимодействия, чем право и мораль. Оба феномена связаны с природой человека. Поскольку сама природа бытия человека не претерпела, на наш взгляд, существенных изменений (невзирая на информационные, технологические доминанты современности), постольку и право сегодня не

менее, а более значимо, чем в прежние века, хотя очевидно, что в различных культурах оно играло неодинаковую роль.

Однако даже в тех странах, в социумах, где первостепенное значение отведено традициям, обычаям, незаконному принуждению, право не исключается совсем. В этих случаях оно как раз и выступает в форме обычаев, традиций, принятых и признаваемых всеми моделями поведения. Право есть везде, где существует государство, как бы оно ни относилось к содержанию и ценности правового регулирования.

В этом отношении очевидно, что и правовая политика, какой бы разнообразной она ни была по форме и содержанию, присутствует в государственной жизни. А государственную жизнь, в зависимости от формы правления, характера политического режима и социальных основ власти, формируют в конечном итоге люди. При этом всегда присутствует, возможно, и достаточно условное, но тем не менее реальное деление людей на правителей и управляемых. Не случайно существуют теории элит (Парето, Моска), концепция «гения» (Ф. Ницше). Проблема правления затронута и в связи с тем, что правовая политика вольно или невольно, но указывает на характер взаимодействия личности и власти. Правовая политика поддерживает или отрицает, корректирует тот или иной тип взаимодействия личности и власти. В условиях различных форм государственного устройства, типов политического режима правовые взаимоотношения личности и власти являются также неодинаковыми.

Позволим себе смелость предположить, что всякое правовое учение задает принципы правовой политики.

Краткий исторический экскурс подтверждает это.

В Древнем Китае благодаря учению Конфуция официально признавалась особая роль добродетели как первого и важнейшего регулятора отношений, даже по сравнению с законом. Вместе с тем известно учение Шан-Яна, укрепившего всевластие закона властвующих, его неукоснительное соблюдение для тех, кто его и не создавал. На таком постулате держались многие политические тоталитарные и в особенности авторитарные режимы, хотя никто специально не связывал их существование с заложенными в теории положениями легизма. То есть правовая политика строилась с учетом установок, ориентиров, выгодных для определенной правящей группы лиц или единоличного властителя. Борьба права и неправа (Р. Иеринг) велась всегда, причем не только теоретическая, но и практическая: конкретными людьми и для достижения конкретных политических, индивидуальных целей.

Применительно к Древней Греции отметим лишь одну сторону, характерную для большинства учений: политика, управление государством есть дело избранных и для избранных.

Известно, что политика как отдельная отрасль знаний, как наука сложилась в Древней Греции. Особая роль здесь принадлежит Аристотелю. Он показал, что жить как человек (свободный, не раб) – означает жить в государстве. Причем государство есть целое, и оно важнее составных частей. Целое не может находиться в зависимости от части. При этом обнаруживается одна из методологических позиций Аристотеля: человек подчинен государству и служит его благу, а значит, и собственному благополучию. Само понятие «государство» включает понятие «благо».

Безусловно, понимание политики Аристотелем не осталось неизменным. Более того, как представляется, эволюция взглядов на проблему политики отражает в целом взаимодействие личности и власти. Средневековье, период Реформации и Возрождения, Новое и новейшее время внесли свои коррективы в понимание политики. Пожалуй, этот феномен наиболее сложный в определении его сущности, свойств, основных характеристик. Традиции либерализма и гуманизма складывались под влиянием учений многих мыслителей, среди которых особое место занимают Руссо, Гоббс, Локк, Монтескье и др. Локк, как, впрочем, и Гоббс, обращался к природе человека и трактовал ее с позиций гуманизма: «Поскольку люди являются... по при-

роде свободными, равными и независимыми, то никто не может быть выведен из этого состояния и подчинен политической власти другого без собственного согласия»²³.

Всякий современный человек, оказавшийся на позициях демократии и гуманизма, мог бы поставить свою подпись под этими словами. Однако сфера политики, и особенно правовой (основанной на строгом соблюдении закона), не может обойтись без принуждения, без опоры на силу государства. Поэтому согласие на «подчинение политической власти» должно проистекать из закона. Еще из легистского учения известно, что закон бывает различным по содержанию. Поэтому следует обратиться к идее Руссо о законе как акте, который принимается всеми без изъятия (всем народом). Такое понимание закона создает принципиально важные доминанты для формирования определенного типа правовой политики как политики открытой, исходящей от народа и обращенной к народу, служащей ему. А сам народ, например, если следовать одному из высказываний Н. Макиавелли, на многое и не претендует: «Таким образом, тот, кто стал Князем благодаря расположению народа, должен поддерживать с ним дружеские отношения; это будет ему нетрудно, так как народ хочет лишь не быть притесняемым»²⁴. Уже здесь присутствуют элементы политических технологий и основы манипулирования сознанием и поведением личности. Но это свидетельствует о том, что и в самой правовой политике могут содержаться компоненты манипулирования.

Доверие народа к правителям должно подтверждаться и проверяться. И следует помнить не только идеи Руссо, но и призывы Т. Джефферсона о необходимости постоянного контроля за чиновниками как лицами, обладающими властью.

Известно, что идеи и Руссо, и Джефферсона, хотя в разное время и в различных политических системах, нашли воплощение в актах, имеющих юридическое и общесоциальное значение.

В данном случае есть основания установить важную связь между идеями мыслителей, формированием концепций, учений, доктрин и воплощением этих идей в конституциях, манифестах, программах, реальной юридической и политической практике.

Безусловно, различные концепции, учения, доктрины могут предлагать собственные варианты, модели правового взаимодействия индивида и государства. Но все они, если обращены к жизни, к развитию, не могут не учитывать высокой гуманистической миссии личности. Следовательно, можно вести речь о личностных измерениях государственной жизни, права, действующего законодательства. Такой подход крайне актуален в начале нового тысячелетия как, впрочем, и в давние времена.

Человек всегда пытался создать собственные ценностные параметры своего бытия, в том числе (а может быть, и прежде всего) бытия правового, государственного, политического. Поэтому при анализе правовой политики как категории юридической важно соотносить ее с проблемой государственности, права, правоприменения. Очевидно и другое, а именно то, что правовая политика своим центром, смысловым основанием имеет взаимодействие личности и государства, государственной власти.

В свое время Н. М. Коркунов совершенно справедливо отмечал: «Государственное властвование есть установившееся, признанное, мирное властвование, предполагающее монополизацию всякого принуждения за органами государственной власти. Словом, государство есть самостоятельное, принудительное и мирное властвование»²⁵. Государственное властвование цементирует, координирует и в конечном итоге обеспечивает реализацию правовой политики. Государственное властвование потому является фундаментальным основанием правовой политики, что оно мирное, но самостоятельное властвование. Немирное властвование может

²³ Локк Д. Избранные философские произведения: В 2 т. М., 1960. Т. 2. С. 56.

²⁴ Макиавелли Н. Князь. М., 1970. С. 49.

²⁵ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1: Введение и Общая часть. СПб., 1914. С. 27.

означать неправовое воздействие на отношения, группы людей, личность. Неправовое принуждение нельзя отнести к сущности правовой политики, ибо она, то есть эта политика, в противном случае теряет всякий смысл.

Государственное властвование есть процесс и отношение, которое не может быть оторвано от действительности, не может быть придуманной сугубо теоретической конструкцией. Такое невозможно хотя бы потому, что государственное властвование затрагивает сферу жизненных интересов каждого человека или, иными словами, имеет ярко выраженный практический смысл. Очевидно, что «в действительности государственное властвование не фикция, не методологический прием, а совокупность реальных явлений, а потому и научное объяснение понятия государственной власти должно относиться не к фикции юридической конструкции, а к властвованию, как к особой группе реальных явлений общественной жизни»²⁶. «Реальные явления общественной жизни» прямо связаны с содержанием, направленностью правовой политики. Она является фактически соединительной нитью между государственной властью и личностью. «И каждая личность создает себе свой особый мир, с ней вместе и гибнущий. Но пока личность живет сознательно, она живет в этом мире. Все внешнее получает для нее то и другое значение, воздействует на нее так или иначе, смотря по тому, к какому месту приурочено оно в этом самою личностью созданном для себя мире, и в этом мире она и есть сама верховная цель»²⁷. Следуя антиэтатистскому пониманию взаимодействия личности и государственной власти, можно предположить, что эта мысль Н. М. Коркунова и сегодня не потеряла своей значимости именно в контексте правовой политики.

Правовая политика не может иметь иной ценности в своем основании, чем ценность личности, ее бытия, самоосуществления. Очень важно само правопонимание. Особое значение имеет соотношение государства, права, закона, личности и их взаимодействие, отраженное в теориях и государственно-политической жизни.

Правовая политика как юридическая категория отражает основы взаимодействия личности и власти с точки зрения действующего законодательства, демонстрирует принципы законодательства, особенности их осуществления через систему законодательных актов и их применение. Правовая политика отражает властные предписания, которые реализуются как на основе действия правового механизма, так и с помощью тех предписаний, которые содержатся в конституции – как основном законодательном акте. Конституция опирается на всю систему органов власти и в этом смысле гарантирует возможное несовершенство отдельных законов.

Правовая политика имеет множество сторон проявления. В исследовании акцент сделан на соотношении личности и права, корреляции человека как самоценностного существа и правовой политики как средства реализации его правомерных притязаний.

Подход к такому пониманию сущности правовой политики сопряжен с гуманистическим пониманием самой цели права, его применения. Р. Иеринг отмечает: «Все правила права, какой бы ни был их предмет, – лица или вещи, какое бы ни было их содержание, – повеления или запрещения, обязанности или права, будут ли они относиться к гражданскому, уголовному или государственному праву, – все они имеют целью человека. Но общественная жизнь, соединяя людей общностью постоянных целей в более развитые формы, чрез это дает возможность человеку проявиться многосторонне. Человек из отдельного существа, индивидуума становится членом высших общественных объединений. Ставя вместо отдельного лица эти общественные объединения (государство, церковь, союзы), как субъекты той цели, которую преследуют здесь правила права, мы не скрываем от себя того, что они только преемлют выгодное действие этих

²⁶ Коркунов Н. М. Там же. С.10.

²⁷ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 223.

правил, чтобы перенести его на естественного человека, что, в конце концов, все правила права сводятся к нему»²⁸.

Действительно, «все правила права» должны и могут иметь целью самого человека независимо от отраслей права и его применения. Статус автономности человек преодолевает в процессе обретения иных социально-профессиональных статусов, в том числе и правовых. Именно правовой статус личности есть формально-юридическое основание ее взаимодействия с соответствующей структурой государственных органов, общественных объединений, различных союзов, обладающих организационно-правовой структурой и характеристиками. Если использовать словосочетание Р. Иеринга, то можно сказать, что «правила права» имеют своим началом и одновременно целью самого человека. Если экстраполировать такое правопонимание на область правовой политики, то можно утверждать: правовая политика идет от личности, служит ей.

Установление признаков правовой политики сопряжено с определением авторских подходов к пониманию как права, так и политики. Вряд ли в данном случае есть смысл предлагать очередные определения этих феноменов. Важно установить собственные позиции по проблеме правовой политики и личности. Иными словами, речь идет о формировании концептуальных подходов к выяснению основных признаков и характеристик правовой политики как юридической категории.

Признаком правовой политики является ее соответствие интересам личности, семьи, общества и государства. Политика всегда актуализирует интересы тех социальных групп, которые она представляет.

Особенность правовой политики – выражение интересов всех общественных слоев. Да и само право является общезначимой ценностью, в отношении которой нельзя использовать избирательные подходы. Почему? Потому что право, выраженное как закон, обладает общеобязательной юридической силой для всех граждан. Если предположить, что правовая политика (при всей необходимости дифференциации ее отдельных направлений) не имеет общих основных принципов своей реализации, то это в конечном итоге может привести к неравенству граждан перед законом.

Рассматриваемый признак указывает на недопустимость не определенных законным способом привилегий как компонента правовой политики. Привилегия лишь тогда является таковой, когда о ней прямо сказано в законе, т. е. она позитивно признана.

Целью правовой политики выступает личность, с ее многообразными, но общезначимыми в данном случае интересами. Однако невозможно представить себе абстрактные, автономно реализующиеся ценности индивида вне правового, государственного, общественного пространства.

Личность занимает центральное место в правовой системе и выступает в ней во многих качествах – гражданина, субъекта права и правоотношений, носителя прав и обязанностей, свободы и ответственности, правового сознания, праводееспособности, определенного социального и правового статуса. К ней обращены юридические предписания, от нее зависит состояние законности и правопорядка, уровень правовой культуры общества. Она – объект судебной и правовой защиты. На личности замыкаются практически все юридические явления, фокусируются разнообразные правовые связи и процессы²⁹. Продолжая данную мысль, можно отметить, что и правовая политика, служа интересам личности, служит семье, обществу, государству. Она обращена к личности, от нее зависит возможность ее полнокровной реализации, эффективности. Уровень, содержание правовой политики предопределены усилиями конкретных личностей, как обычных граждан, так и профессиональных политиков, государственных

²⁸ Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль, 1880. С. 142.

²⁹ См.: Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 8.

деятелей, должностных лиц в системе правоохранительных органов, председателей законодательных собраний, судов, глав администраций и т. д. Государственно-правовое пространство есть пространство реализации правовой политики.

Вместе с тем «права государства», интересы общества существуют лишь для того, чтобы поддерживать права и интересы отдельных личностей. Это позволяет выйти на проблему, имеющую исторические корни. Известны взгляды Д. Локка об ограничении прав государства необходимым минимумом. Не менее актуальными выглядят представления И. Бентама о правах человека, которые лишь тогда реальны, когда он сам своей деятельностью доказал их существование, завоевал их, реализовал лично. Представляется, что правовая политика обладает универсальным свойством, которое синтезирует различные индивидуальные, государственные, общественные интересы в общую систему сложных, но взаимозависимых компонентов правового и политического бытия.

Данный признак правовой политики проявляется в виде четких правовых критериев взаимодействия личности и власти. Он выражает социальную комфортность, благополучие личности на основе и через систему нормативных правовых актов, действующих во имя гармонии интересов личности и государства, торжества законности и справедливости.

Однако сопряжение понятий «комфортность», «гармония интересов», «торжество законности и справедливости» не устраняет, а предполагает наличие законно обусловленного правового регулирования. Права личности предполагают наличие обязанностей как самой личности, так и свобод государства. Справедливо отмечает Е. А. Лукашева: «Четкое правовое регулирование возможно лишь в результате тесного взаимодействия прав и обязанностей, их своевременного осуществления. Поэтому свобода распространяется не только на сферу прав, но и на сферу обязанностей. Выполнение обязанностей – это тоже сфера свободы, которая детерминирована объективными условиями и сопряжена с социальной ответственностью личности»³⁰. Понимание свободы как сферы осуществления обязанностей верно, иначе права личности становятся нереальными, утрачивается взаимность свободы и ответственности.

Правовая политика вне интересов личности или в ущерб интересам государства не имеет права на существование. Поэтому необходимы постоянно функционирующие механизмы контроля соответствия правовой политики целям и задачам гуманистического развития личности, семьи, общества, государства. Функцию такого законодательного контроля, по существу, выполняют законодательные органы, судебная система, прокуратура. От их эффективной деятельности зависит во многом проведение правовой политики. Очевидно, что правоприменительная форма правовой политики – одна из важнейших. И она (форма) выявляет одновременно негативное в проведении правовой политики и служит существенным корректирующим условием, фактором осуществления справедливости на основе правоприменения в политической сфере.

Защита прав и свобод личности, являющаяся целью правовой политики, достигается различными путями. Можно перечислить определенные в законе пути и формы такой защиты, но ни одно научное исследование не охватит полностью всех сторон, всех возможностей защиты прав личности. Жизнь, правовая действительность всегда шире представлений о ней. В известной мере защита собственных прав есть дело персональное, ибо нарушение права всегда конкретно. Однако правовая политика может и должна формировать условия для такой индивидуальной защиты, всемерно содействовать ее осуществлению.

Сказанное не исключает, а предполагает объединение индивидуальных усилий по правовой защите личности. К сожалению, пока в России не получила широкого распространения такая форма защиты нарушенных прав, как коллективные иски. А ведь это очень эффективная форма борьбы с произволом чиновников, неправомерными действиями должностных

³⁰ Лукашева Е. А. Право. Мораль. Личность. М., 1986. С. 187.

лиц. Прежде всего это могло бы касаться выпуска недоброкачественной продукции. Например, хорошо известно, что российские автомобили не отвечают элементарным требованиям. Ремонт нового автомобиля можно начинать с момента его приобретения. И никто из владельцев автомобилей не восстанавливает свое фактически нарушенное право, хотя вполне очевидна абсурдность ситуации: нарушены права потребителей в массовом масштабе. Приведенный пример – один из случаев деформации правового сознания не только отдельных личностей, но и социальных групп. Это проблема всего общества, и ее нужно решать, уверенно идя по пути защиты нарушенных прав.

В приведенном случае, как и во многих других, есть все законные основания защиты нарушенных прав посредством подачи коллективного иска в суд. И вот тогда уже завод-производитель такой некачественной продукции может оказаться в состоянии банкротства, так как он вынужден будет компенсировать материальный, а возможно, и моральный ущерб покупателям автомобилей.

В этом отношении деятельность общественных объединений также влияет на характер проведения правовой политики. Эти объединения развивают инициативу личности, служат фактором коррекции при проведении политики со стороны государственно-властных структур.

Потенциал правового воздействия общественных объединений в деле защиты прав и свобод личности далеко не исчерпан, хотя он пока реализуется односторонне, бессистемно. Общественные объединения хорошо зарекомендовали себя в решении экологических проблем: в защите экологических прав, создании экологической безопасности они сумели достичь определенных положительных результатов, хотя и здесь иногда имели место перегибы. Защищая права одних лиц, они вольно или невольно нарушали права других, т. е. действовали односторонне, не видя конечной цели общего благополучия всех граждан.

Не реализован в полной мере и потенциал общественных объединений в защите прав потребителей. Хотелось бы видеть общественные объединения постоянным и весомым фактором проведения в жизнь правовой политики по защите прав личности. Сама идея общественного влияния не чужда правосознанию личности, социальных групп, общественному сознанию в целом, отвечает духу коллективизма российского народа. Однако эта идея не организована, не выражена как постоянно функционирующая система мер по защите прав и свобод.

Признаком правовой политики следует считать то обстоятельство, что она показывает перспективы, пути совершенствования законодательства, влияет на формирование принципов его развития, обеспечивая тем самым защиту прав и свобод личности.

Сразу же возникают вопросы относительно содержания, принципов, цели законодательных актов. Задача утверждения устойчивых, удовлетворяющих большинство граждан принципов законодательства – одна из важнейших в законотворчестве. Закон не может быть направлен на реализацию диаметрально противоположных, различных интересов. Закон создается для всех, и в этом смысле он есть категория не только настоящего, но и предполагаемых вариантов будущего поведения личности. Н. М. Коркунов отмечал: «Закон, по содержанию своему, юридическая норма, общая или частная, но непременно абстрактная, а не конкретная. Это обусловлено действием закона только на будущее время. Хотя бы на деле оказался всего один случай, предусмотренный законом, но так как закон предусматривает его только как предполагаемый, будущий, он может дать только абстрактное определение его признаков, а не конкретное на него указание. Конкретное нельзя определить, а можно лишь указать. Будущее же предполагаемое нельзя указать, а можно только определить. Закон, имеющий в виду всегда будущее, предполагаемое, по необходимости абстрактен»³¹. По нашему мнению, это единая

³¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т.1: Введение и Общая часть. СПб., 1914. С. 18.

система абстракции, отражающая реальные отношения, и делает закон тем, чем он является на самом деле.

Правовая политика не может основываться на противоречивых, взаимоисключающих принципах. В противном случае она будет непоследовательной, неэффективной, половинчатой, а возможно, в таком виде и не нужной человеку.

В основе правовой политики находится законодательство, и отступление от него означает несоблюдение ее целей и задач правовой политики.

Для современной России актуальны воззрения Ш. Монтескье, провозгласившего еще в XVIII в. в своей работе «О духе законов» универсальные по существу подходы к созданию законов. Законодательство не может быть чуждым той личностной и общественной среде, в которой оно функционирует. Эта среда, в свою очередь, выдвигает комплекс требований к государству по защите индивидуальных прав граждан. Закон тем самым отражает, а точнее, вынужден отражать требования отдельных личностей в суммированном виде по поводу тех или иных отношений, регулируемых правом.

Можно отметить и такой аспект, как приемлемость, адаптированность законов конкретной культуре, традициям, национальным корням и духу народа («историческая школа права»).

Законодательство должно отражать особенности конкретно-исторического состояния общества. Есть основания полагать, что в каждой норме права существует постоянная, воспроизводящаяся часть – константа. Эта часть отражает универсальность, единство природы человека как существа родового и воплощается в праве. Ни форма правления, ни тип политического режима не могут изменить социально-биологических оснований человека. Именно связка константной части нормы права или, по крайней мере, права как системы норм с природой человека – один из важных аспектов в нашем подходе к исследованию права и правовой политики.

Наряду с константной частью существует изменяющаяся часть. Есть основания предполагать, что она отражает в праве специфику того состояния, в котором находятся общество и человек. Имеются в виду не состояние здоровья, психоэмоциональное самочувствие или настроение отдельной личности, а особенности общественного и государственного развития на данном этапе.

Соотношение константной и изменяющейся частей права как системы общеобязательных норм и правил поведения применительно к объективно выраженным потребностям и интересам личности характеризует во многом принципы и содержание законодательства.

Особое значение рассматриваемый признак правовой политики имеет для современной российской государственности. Ю. А. Тихомиров отмечает: «Нужна современная научная концепция, позволяющая предвидеть динамику развития российского законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, определить приоритетные законы на ближайшую перспективу и последовательность принятия иных законов, исходя из интересов граждан и государства, потребностей экономики, социальной и политической сфер. В концепции должны отражаться как задачи переходного периода формирования рыночной экономики, создания новых институтов государства и гражданского общества, обеспечения прав граждан, так и стратегические задачи повышения эффективности правового воздействия на общественные отношения»³².

Следуя логике вышеприведенного высказывания, необходимо отметить, что правовая политика должна учитывать приоритеты в создании и реализации законодательных актов, специфику изменений в системе общественных отношений, потребности времени.

³² Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 5.

Правовая политика не может быть оторвана от законодательства. «Поэтому оправданно использовать понятие «состояние законодательства», которое можно оценить с помощью ряда показателей. К ним относятся: а) мера отражения конституционных принципов; б) наличие базовых принципов; в) равномерность развития отраслей законодательства; г) соответствие принципам и нормам международного права; д) адекватность решаемым задачам экономического, социального и политического развития, обеспечения прав граждан; е) открытость и доступность; ж) уменьшение правонарушений. Действие различных факторов ведет к изменениям в законодательстве (крупным, частым и т. п.) и, в конечном счете, к новому состоянию законодательства, что требует определить новые этапы его развития и применения»³³. В правовой политике нельзя не учитывать этапы развития законодательства, выделяя при этом главную стратегическую цель, которая связана с его принципами.

Указанные показатели в совокупности и каждый отдельно являются одновременно и критериями соответствия правовой политики действующему законодательству, тем реальным жизненным условиям, в которых оно реализуется. Законодательство, правовая политика служат установлению, поддержанию общепринятых стандартов как в жизнедеятельности индивида, так и всего общества.

Один из важных показателей состояния законодательства – отражение, реализация в нем конституционных принципов. Это позволяет выйти на еще одну важную проблему нашего исследования правовой политики: ее незыблемые конституционные основания.

Правовая политика пропитана духом, идеями конституционализма, защиты прав человека. Это есть ее признак. Действующая конституция может подвергаться критике и не всегда являет собой образец юридического искусства и акт высочайшего социального значения, адекватно отражающий существующие общественные отношения. Однако, как известно, закон есть закон, и он подлежит исполнению. Тем более что это – Основной Закон. Поэтому, когда мы говорим о духе конституционализма, то вкладываем в него весь социально-исторический смысл достижений человечества в области конституционного строительства и развития, а не только конкретное осмысление действующей российской Конституции. Правильно отмечает Н. И. Матузов: «Никто не заставлял наших лихих “реформаторов” записывать в новую российскую Конституцию самый широкий в мире набор социально-экономических и иных прав. Но записали, заведомо зная, что реализовать их невозможно, что это лишь фасад. Видимо, хотели как лучше, а получилось... Было неудержимое стремление сделать “красиво”, сделать все как у “них”. При этом не учли, что Россия не Запад, которому понадобились столетия для достижения нынешнего состояния»³⁴.

В связи с этим правовая политика не может ограничиваться восхвалением действующего законодательства, в том числе и Конституции. Чтобы сохранить объективность, правовая политика обязана отвечать на вопросы, поставленные самой жизнью. Причем вопросы сложные, например: «почему не эффективна система действующих законов?», «в чем главные проблемы функционирования правовых механизмов?» и многие другие. Но, пожалуй, главные вопросы, на которые хотелось бы всем получить ответ звучат так: «какова роль действующего законодательства в защите прав личности?» «каково место Конституции РФ как базового законодательного акта в этом вопросе?

Правовая политика призвана не только в систематическом и научно обоснованном виде указывать на недостатки конституции, но и предлагать конкретные пути их устранения. Это необходимо делать с учетом реального экономического и социального положения народа, не забывая, что именно он является носителем суверенитета и единственным источником власти, что, собственно, и отражено в ныне действующей Конституции РФ.

³³ Там же. С. 8–9.

³⁴ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 22.

Действующая Конституция России, безусловно, не лишена большого количества недостатков, о чем свидетельствуют многочисленные высказывания и публикации как политиков, так и ученых-правоведов. Однако даже зная о несовершенстве ее норм, нельзя не соблюдать их, так как это – Основной Закон государства. Общество должно претерпеть позитивные изменения, а это, без сомнения, будет способствовать выработке адекватных правовых норм, их закрепление в Конституции РФ.

Очевидно и то, что вся система российского законодательства не может не быть подчинена базовым конституционным принципам, в противном случае сложно обеспечить единство законности в геополитическом пространстве России. «Все более полно проявляется тенденция усиления роли «конституционной доминанты» для правовой системы. Во-первых, Конституция как Основной Закон занимает ведущее место в правовой системе, в отраслях законодательства. Во-вторых, Конституция обладает высшей юридической силой – все иные правовые акты издаются на основе и во исполнение ее положений, а в случаях расхождений действуют нормы Конституции. В-третьих, Конституция выступает мощным преобразующим фактором не только благодаря прямому действию ее норм, но и ее нормативно-ориентирующему воздействию на процесс законотворчества. В-четвертых, конституционные понятия служат главным нормативно-правовым критерием толкования и применения всех юридических актов, совершения юридических действий. К сожалению, выделенные черты Конституции, отражающие ее общее и особенное в системе российского законодательства, далеко не полностью реализуются в практике правотворчества и правоприменения»³⁵

³⁵ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 17.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.