

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

А. В. Малько

**ЛЬГОТНАЯ И
ПООЩРИТЕЛЬНАЯ
ПРАВОВАЯ
ПОЛИТИКА**



Теория и история государства и права

Александр Малько

**Льготная и поощрительная
правовая политика**

«Юридический центр»

2004

УДК 340
ББК 67.0

Малько А. В.

Льготная и поощрительная правовая политика / А. В. Малько —
«Юридический центр», 2004 — (Теория и история государства и
права)

В книге впервые на монографическом общетеоретическом уровне исследуются актуальные аспекты льготной и поощрительной правовой политики: анализируется место и роль льгот и поощрений как стимулирующих взаимосвязанных юридических средств в правовом регулировании современных общественных отношений, показывается их сущность, виды, цели, функции, рассматривается механизм действия льгот и поощрений, их использование в различных правовых режимах в условиях формирования рыночной экономики, развития предпринимательства в России. Монография предназначена для ученых-юристов, политологов, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических образовательных учреждений, работников государственного аппарата, предпринимателей. Она может быть использована в качестве учебного пособия по теории государства и права, политологии.

УДК 340
ББК 67.0

© Малько А. В., 2004
© Юридический центр, 2004

Содержание

Предисловие	5
Глава 1	7
1. Понятие и необходимость развития правовой политики	7
2. Основные направления и принципы правовой политики	11
3. Цели и средства правовой политики	14
4. Виды правовой политики	18
Конец ознакомительного фрагмента.	21

А. В. Малько

Льготная и поощрительная правовая политика

Предисловие

Существуют проблемы, которые по своей природе и способам разрешения изначально являются междисциплинарными. Среди них особое место занимают проблемы льгот и поощрений, которые имеют юридический, политический, нравственный, социологический, экономический, психологический и другие аспекты. Действительно, льготы и поощрения – не только правовые средства. Они весьма тесно «вплетены» и в политическую, и в нравственную, и в религиозную, и в корпоративную практику. Это общесоциальные регулятивные институты, олицетворяющие собой некие позитивные воздействия на сознание субъектов. Разумеется, в каждой из названных сфер льготы и поощрения обладают особой спецификой.

Попытаемся проанализировать правовые и политические аспекты данной проблемы, ибо именно они в современных условиях наиболее актуальны. Если говорить точнее, то в книге рассматриваются особенности правовой политики в сфере льгот и поощрений, тенденции их развития и совершенствования.

Как известно, любая политическая власть связана с принуждением («кнутом»). Это ее качество нашло свое отражение практически во всех историко-политических взглядах как прошлого, так и современности. Действительно, без этого государственно-правового средства власть не сможет исполнить свою волю.

Вместе с тем связывать политическую власть только с принудительными, насильственными мерами было бы неправильно. Она имеет в своем арсенале и многие другие инструменты, приемы, способы. Среди них особое место занимают правовые льготы и поощрения («пряник»), несущие на себе определенную печать времени и места, в рамках которых они принимаются и действуют. Поэтому по ним можно оценивать уровень цивилизованности того или иного общества, степень его правового развития.

«Прянику» традиционно уделялось и уделяется меньше внимания. Считается, что «кнутом» пользоваться легче и проще, но не всякая простота ведет, как известно, в конечном счете к эффективности.

Время настоятельно требует: *нужно учиться пользоваться и «пряником»*. Мудрый законодатель отличается тем, что отдает предпочтение льготам и поощрениям («прянику»), ибо они обращают во благо делу характер человека, саму его природу.

Однако в условиях становления рыночной экономики и формирования новых федеративных отношений в России проблемы льгот и поощрений оказались недостаточно исследованными. По данной теме пока нет значительных научных трудов, хотя все более очевидной становится необходимость разработки общей теории льгот и поощрений.

Льготы и поощрения, установленные в современном российском законодательстве, далеко не во всем отвечают сложившимся экономическим, политическим и социально-культурным условиям, далеко не всегда являются эффективными юридическими инструментами, стимулирующими активность субъектов. Более того, институты правовых льгот и поощрений находятся сегодня в состоянии «капитального ремонта», в процессе реформирования. Решение существующих проблем сможет вывести льготную и поощрительную политику на требуемый уровень, позволит занять им одно из приоритетных мест в правовой политике современного Российского государства. Эффективная льготная и поощрительная политика – одно из

действенных средств проведения реформ в стране, в субъектах Федерации, становления местного самоуправления, воплощения в жизни принципов социальной защиты и справедливости.

При разработке монографии использовалась Справочная правовая система «Консультант Плюс» (ООО «Принцип» – региональный центр по Саратовской области).

Автор выражает благодарность за помощь и поддержку доктору юридических наук, профессору М. Н. Марченко, доктору юридических наук, профессору И. Н. Сенякину, доктору юридических наук, профессору А. С. Мордовцу.

Глава 1

Общая характеристика правовой политики

1. Понятие и необходимость развития правовой политики

Политика осуществляется в различных сферах жизнедеятельности общества и в этой связи может иметь разную природу и направленность. Как известно, бывает политика социальная, экономическая, национальная, военная, информационная и т. п.

Сейчас на первый план все больше и больше выходит *политика правовая*, под которой можно понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность соответствующих структур (прежде всего государственных и муниципальных органов) по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности, высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности.

Правовая политика призвана управлять процессами правового развития конкретной страны, повышать степень упорядоченности и организации юридического бытия. Она представляет собой систему приоритетов в юридической деятельности, в правовой сфере, основывается на принципах конституции и общепризнанных нормах международного права, находит свое преимущественное выражение в правовых актах. Она ориентирует общество и соответствующие органы государства и местного самоуправления на решение актуальных проблем – на защиту прав и законных интересов субъектов, прогрессивно-юридическое развитие страны и совершенствование ее правового регулирования. Правовая политика необходима для формирования полноценной и эффективной правовой системы страны и региона.

Правовая политика – это прежде всего системная деятельность по оптимизации юридического ресурса, это комплект мер и действий, которые должны отвечать на проблемы и вызовы юридической жизни общества. Активная правовая политика призвана: во-первых, осуществлять конъюнктурную модернизацию правовой системы путем решения ее самых острых текущих проблем (тактика) и, во-вторых, определять долговременные ориентиры правового развития страны, ее правового прогресса (стратегия).

Верно отмечается в литературе, что «содержание правовой политики как явления многогранного включает стратегию законодательства, конституционного строительства, судебно-правовой реформы, ее направленность на совершенствование основ федерализма, эффективность защиты прав человека, упрочение законности, правопорядка и др.»¹.

Основные субъекты правовой политики – общедофедеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления и т. п. Если говорить более конкретно, то это Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Министерство юстиции РФ и др.

Среди всех видов политики, правовой повезло меньше всего. В частности, за годы «перестройки и реформ» государство мало и неохотно занималось правовой политикой, и, думается, не случайно – в этом были заинтересованы определенные категории лиц, которым гораздо

¹ Кожевникова Ю. С. Право в политической системе современного российского общества: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 12.

удобнее было «ловить золотую бюджетную рыбку» в мутной воде. Кроме того, правовая политика в принципе по-настоящему и не могла быть выстроена, ибо у государства отсутствовали четкие цели в эпоху правления М. Горбачева и Б. Ельцина. Период «перестройки и реформ» прошел в условиях дезорганизации, стихии, хаоса, юридических коллизий, «войны законов», «парада суверенитетов» и т. п. Подобные явления больше свидетельствуют об отсутствии какой-либо политики.

В результате в России пока еще нет полноценной правовой политики, ибо решения подчас принимаются скоропалительно, непоследовательно, спонтанно; отсутствует мониторинг всего позитивного и негативного в развитии регионального законодательства; власть плетется в хвосте событий, «бьет по хвостам», работает не с причинами, а со следствиями, не успевает за ситуацией (хотя настоящая политика связана с опережением обстоятельств, с предвидением новых «ходов» реальности, предполагает прогнозирование, планирование и т. п.). Самая же главная беда заключается в том, что нынешняя политика во многом осуществляется в отрыве от реально существующих общественных отношений, без учета закономерностей правовой жизни российского общества. Между тем давно известно, что любая политика, не основанная на реалиях, – заведомо неэффективная деятельность.

Однако с января 2000 года, по мнению К. Лубенченко, «происходит уникальный процесс. Впервые за последние лет двенадцать формируются основы правовой политики государства – этот термин и. о. Президента упомянул в своем нашумевшем выступлении в Минюсте... Правовая политика – это часть программы Путина»².

В принципе эти заявления осуществляются в жизни, хотя и не без заметного сопротивления со стороны ряда политических сил. Речь, в частности, идет о реализации Указа Президента РФ от 10 августа 2000 года «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», который, как в нем сказано, принят «в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в Российской Федерации, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации»³. Речь идет и об осуществлении Указа Президента РФ от 1 сентября 2000 года «О Государственном совете Российской Федерации», который издан «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти...»⁴.

К сожалению, и сейчас у нашего государства еще нет четких долгосрочных (перспективных) целей, нет ясной для населения страны идеологии. Поэтому о стратегическом направлении правовой политики говорить пока рано.

В условиях все большего усложнения правовой жизни и проводимых в современной России преобразований правовая политика призвана играть особую роль, ибо является специализированной политикой в сфере права, деятельностью по преобразованию механизма правового регулирования. Такая политика, организуя саму правовую действительность, оптимизируя юридический инструментарий, имеет собственное содержание, самостоятельное значение наряду с другими видами политики, осуществляющимися государством.

В литературе верно подмечено, что «во всех разновидностях политики присутствует правовая часть»⁵. В то же время нельзя согласиться с тем, что не может быть конституционной, уголовной, семейно-брачной, финансовой, налоговой, таможенной, банковской и пр. (то есть правоотраслевой) политики, поскольку, по мнению А. П. Коробовой, «перечисленные виды политики реализуются не только посредством права, но также с помощью внеправовых

² Питерский интеллигент всегда остается демократом // Известия. 2000. 23 февраля.

³ Российская газета. 2000. 16 августа.

⁴ Российская газета. 2000. 5 сентября.

⁵ Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: Дис... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 40.

средств». В этой связи неправильно, на наш взгляд, А. П. Коробова трактует правовую и уголовную политику – как «две окружности, совпадающие лишь частично»⁶. Думается, они соотносятся по-другому – как целое и часть. Кстати, А. П. Коробова, когда анализирует природу правовой политики, по сути, именно в таком виде и рассматривает соотношение ее с уголовной политикой⁷.

Если же под правовой политикой понимать лишь часть любой иной политики, тогда у нее не будет собственной природы, необходимой суверенности, самостоятельности. В этом случае правовая политика станет лишь придатком социальной, экономической, национальной и других видов политики. Конечно, в процессе осуществления всякой политики участвуют различные цели и средства. Однако все дело в доминанте в содержании самой деятельности, в ее последствиях. Правовая политика потому и называется правовой, что связана с юридической деятельностью и соответствующим пространством юридическими средствами и механизмами.

Актуализация собственной правовой политики, выход ее на передние рубежи жизнедеятельности общества далеко не случайны. Это связано со следующими обстоятельствами.

Во-первых, правовая политика выступает гарантирующей разновидностью политики, ибо направлена на упорядочение самой правовой сферы, несущей цивилизованность и порядок экономическим, социальным, национальным и иным отношениям. Как известно, ни экономическая, ни социальная, ни национальная, ни иная внутренняя и внешняя политика не сможет полноценно и эффективно осуществляться без обеспечивающих их правовых средств. Непродуманная и слабая правовая политика, сопряженная с несовершенной и пробельной юридической базой, с противоречиями в правовых актах, с неконкретными приоритетами, ведет к сбоям и в осуществлении политики экономической, социальной, национальной. Отсюда вывод: пока не наведем порядок в правовой сфере, ни в какой другой сфере порядка не будет, и наоборот. «В частности, четкая юридическая политика должна оказывать воздействие на развитие национальных отношений, способствовать тому, чтобы они не приобрели разрушительный, деструктивный характер»⁸.

Во-вторых, появление правовой политики есть реакция государства на заметное увеличение потоков юридической информации, которая далеко не всегда является внутренне согласованной. Признание принципов и норм международного права, международных договоров РФ составной частью ее правовой системы, рост количества не только общедоказательных, но региональных и муниципальных нормативных актов и т. д. не могли не привести к увеличению различных нестыковок и рассогласований в правовом пространстве России.

В-третьих, заметное усиление роли права в жизнедеятельности общества и значимости правосознания в системе форм общественного сознания в силу демократизации страны, расширения договорных начал правового регулирования и т. п. предполагает и определенную координацию данного процесса со стороны власти, некую управляемость в общих интересах.

В-четвертых, качественное изменение степени криминализации российского общества до уровня «правового мрака» требует более основательного и комплексного реагирования на данные процессы, что может прежде всего воплотиться именно в системных действиях, то есть в правовой политике. Так, если в конце 80-х годов количество зарегистрированных преступлений на 100 тыс. населения в стране составляло менее 1 тыс., то в 2000 году он превысило 2 тыс. Дальнейшая криминализация общества, особенно рост организованной преступности и коррупции, может стать непреодолимой преградой на пути реформ, поставить под вопрос саму возможность построения демократического, правового государства⁹.

⁶ Там же.

⁷ Там же. С. 47–68.

⁸ Законодательство в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 44.

⁹ Герасимов С. И. Злободневный вопрос судебной реформы. Успешно противостоять преступности можно лишь на основе согласованных усилий всех ветвей власти // Независимая газета. 2001. 14 июня.

Действительно, теневой сегмент проник во все поры правовой действительности. Его можно обнаружить и в стенах нашего парламента (не зря же ведь в народе за повальный лоббизм Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания РФ называют «нижней и верхней торговыми палатками»), и в исполнительной власти (где коррупция стала нормой), и в бизнесе (мафия контролирует значительную часть экономики и финансовых потоков).

Такой организации бытия можно противопоставить лишь единство позитивных сил, имеющих четкую и последовательную программу юридических действий. С подобной программой можно будет гораздо увереннее и результативнее бороться с криминалом, отвоевывать у него ставшую противозаконной территорию, которую необходимо вернуть в лоно правового пространства.

В-пятых, появление новых полноценных и самостоятельных субъектов права – субъектов РФ, выстраивание подлинных федеративных отношений в России опять же связано с более продуманным и эффективным использованием юридического инструментария, с ростом авторитета права как «миротворческого» средства, что возможно лишь в рамках осуществления государством правовой политики. «Ныне мы встали на иной путь, пытаюсь обеспечить единство государства и благополучие наших граждан и наших народов с помощью федерализации страны, которые могут дать выход стремлению территориальных общностей к самостоятельности, а многочисленных народов – к свободному национально-культурному развитию. Такая федерализация предполагает резкое повышение роли правовых методов регулирования взаимоотношений между центром и регионами и, разумеется, между народами, нациями. Или, иначе говоря, предполагает приоритет силы права над правом силы, над грубым административным принуждением»¹⁰.

Другими словами, правовая политика – это неизбежный элемент нового этапа правового развития общества. Она есть результат проявления закономерности объединения юридических ресурсов (правотворческих, правоприменительных, интерпретационных, доктринальных и т. п.) для решения более сложных юридических проблем, возникающих в процессе социальной эволюции.

Правовая политика, в отличие от правовых реформ, должна осуществляться постоянно, она создает основу для этих реформ, обозначает их характер, пределы, сроки, эффективность. Следовательно, правовая политика является определенным способом организации правовой действительности, средством ее упорядочения.

Если правовая политика – это деятельность государства по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокой правовой культуры общества и личности, то правовая жизнь – одновременно истоки и сфера проявления такой политики. Правовая политика содержит в себе определенную стратегию и тактику развития правовой жизни, ее ориентиры (цели и средства).

Думается, именно это имел в виду Н. Н. Алексеев, когда отмечал, что «познание путей... одухотворения правовой жизни и есть задача правовой тактики или правовой политики, т. е. искусства реализации ценностей»¹¹.

¹⁰ Печенев В. Владимир Путин – последний шанс России? М., 2001. С. 58–59.

¹¹ Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 205.

2. Основные направления и принципы правовой политики

Правовая политика современной России включает следующие основные направления, которые вполне могут считаться формами ее реализации: 1) правотворческая; 2) правоприменительная; 3) интерпретационная; 4) доктринальная; 5) правообучающая и т. п.

Правотворческая форма воплощается преимущественно в принятии, изменении и отмене *нормативных актов и договоров*. Главная проблема заключается не в количестве нормативных актов и договоров, а в том, чтобы они были увязаны в единую систему. Здесь многое зависит от умения законодателя гармонично сочетать новые и ранее принятые нормативные акты, от грамотной стратегии творцов права.

«Данного рода деятельность представляет собой процесс постоянного совершенствования действующего права в свете правовых принципов. Она, несомненно, должна соответствовать экономической и социальной политике, так как переводит на язык права потребности общественной жизни. Принятие заведомо финансово не обеспеченных законов, особо популярное в сфере социальной защиты, совершенно недопустимо в нынешних условиях. Курс на урезание системы льгот и привилегий не должен сочетаться с установлением новых субъектов и объектов льготного режима»¹².

Особенно бурно данная форма развивается сейчас в регионах, которые впервые получили право принимать законы – нормативные акты высшей юридической силы, однако оказались в принципе не готовы к этому, ведь законотворчество предполагает наличие подготовленных кадров творцов права, достаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры регионального депутатского корпуса. Наши же юридические вузы до сих пор готовят исключительно правоприменителей. В этой связи следует согласиться с профессором В. М. Манохиным, который верно отмечает, что пора подумать и о целенаправленной подготовке законодателей, региональных и муниципальных творцов правовых норм¹³.

Правотворческая форма правовой политики «выходит» на проблему стратегии правотворчества. Вместе с тем, правовая политика, как верно отмечается в литературе, более широкое понятие, которое определяет с политических позиций не только направление правотворчества и средства его реализации, но и другие элементы всей системы правового регулирования, политику в сфере юридических кадров и в сфере правовой информации. В условиях проведения политической и правовой реформ это понятие полностью доказало свою полезность и эффективность¹⁴.

Правоприменительная форма преимущественно воплощается в *правоприменительных актах*, документах индивидуального, персонафицированного характера.

«Правоприменительная политика государства – это в некотором роде организация процесса реализации права. В настоящее время этот вид деятельности государства означает для общества чуть ли не больше, чем законодательствование. Глобальная проблема правоприменения состоит в том, что сегодня законы исполняются у нас катастрофически плохо и, в частности, появилось множество законов, вовсе не исполняющихся. Первый аспект проблемы – потребность исполнителей в “обрамлении” закона массой приказов и инструкций, которые, по их мнению, и делают возможным исполнение закона. Второй аспект, тесно связанный с первым, – это потеря законом своего первоначального содержания и замысла после его “уточ-

¹² Путило Н. В. Правовая политика современного демократического государства // Социология права / Под ред. В. М. Сырых. М., 2001. С. 137.

¹³ См.: Манохин В. М. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Вопросы методики. Саратов, 2000. С. 3.

¹⁴ Юрина Т. С. Проблемы теории права в трудах Р. О. Халфиной: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 22.

нения» подзаконными актами. Третий аспект – расширение сферы усмотрения чиновника (несмотря на обилие актов различного уровня), приводящее к произволу»¹⁵.

Особенностью данной формы является и то, что в современных условиях значительно расширился субъектный состав правоприменения. Теперь активно, но не всегда, к сожалению, законно применяют право и негосударственные структуры: органы местного самоуправления, руководители частных фирм, банков, общественных объединений и т. п.

Правоинтерпретационная форма преимущественно воплощается в *актах толкования правовых норм (интерпретационных актах)*. Особенностью данной формы является то, что после создания Конституционного Суда РФ и соответствующих судов субъектов Федерации (конституционных либо уставных) названное направление правовой политики вышло на новый уровень развития, ибо связано с формированием прецедентного права.

Доктринальная форма преимущественно воплощается в *проектах правовых актов*, в научном предвидении развития юридических ситуаций. Юридическая наука – важнейшее направление правовой политики, так как именно здесь разрабатывается идеология права как социального института, его цели, функции, принципы, дух и смысл, формируются новые отрасли, институты и нормы права, новые юридические конструкции, понятия, инструменты, прогнозируется эволюция юридических технологий и правовой жизни. Юридические воззрения и концепции чрезвычайно значимы для формирования модели правового регулирования, для совершенствования законодательства, для оптимизации методологии толкования юридических норм, для правореализационного процесса.

Современная юридическая доктрина развивается весьма противоречиво. Определенный прорыв намечился в деятельности Конституционного Суда РФ, который в своих документах и особых мнениях судей пытается придать некоторое движение российской юридической науке. Вместе с тем правовая наука находится еще в большом долгу перед обществом.

С одной стороны, юриспруденция оказалась неготовой к тем изменениям, которые произошли в российском обществе. Бурное развитие российского права, к сожалению, не связано с таким же бурным развитием юридической доктрины. Наука существенно отстает от потребностей правовой политики и от правовой жизни, которые продвигаются на ощупь, методом «проб и ошибок». Отсюда подчас и механические заимствования тех или иных юридических институтов, конструкций и средств из иностранного законодательства, что делается не от «хорошей доктрины». Отсюда и шараханье из стороны в сторону властных структур, которые не имеют в своей основе надежных и национально выверенных правовых ориентиров, прогрессивной юридической идеологии, базирующейся на общецивилизационных ценностях и особенностях российской правовой жизни.

Но, с другой стороны, в том, что именно так все произошло, виноваты прежде всего власть, полукриминальное государство, которое финансировало науку по остаточному принципу, обещая одновременно золотые горы. Вот конкретный факт. 3 декабря 1994 года Президент РФ Б. Н. Ельцин своим Указом утвердил Положение «Об обеспечении деятельности Института государства и права Российской академии наук в качестве аналитического центра по правовой политике Президента Российской Федерации», в котором этому известному научному учреждению обещана существенная информационно-финансовая и материально-техническая поддержка. Однако, как и многое другое в период правления Б. Н. Ельцина, эти нормы остались лишь декларациями. (Между тем США во многом «поднялись» за счет науки, образования и новых технологий.)

Правообучающая форма проявляется в подготовке юристов нового поколения, готовых творчески действовать в новой политико-правовой ситуации. Сейчас, как никогда, повышается роль высшего юридического образования, которое должно включать в себя и воспи-

¹⁵ Путило Н. В. Указ. соч. С. 142.

тательный элемент, в чем огромная роль принадлежит преподавательскому составу. Его не сможет заменить компьютер, ведь образование – это не простая передача учебной информации, это синтез учебного и духовно-нравственного воздействия. Воспитание направлено прежде всего на формирование личности, ибо только всесторонне развитая личность сможет полноценно и правильно реализовать свои профессиональные знания (это специфическое оружие, как показывает жизнь, можно использовать в разных целях), сможет выработать иммунитет от влияния негативно сложившейся юридической практики. Ведь как бывает: приходит студент-выпускник на практику, ему говорят: «Забудь, чему тебя учили в вузе, и делай, как у нас заведено», то есть, по сути, воспроизводятся заведомо порочные начала юридической деятельности. Этот процесс можно замедлить только за счет качественно подготовленных специалистов, которые не будут слепо следовать сложившимся порочным стандартам.

Необходимо постоянно обучать искусству пользования юридическими инструментами и должностных лиц разного уровня, и депутатов, и кандидатов в депутаты, и хозяйственных руководителей и т. д.

Можно выделить следующие **принципы выстраивания правовой политики** в современной России:

- 1) четкое обозначение приоритетов юридической деятельности, которые должны вытекать из целей и задач Российского государства;
- 2) предвидение будущих юридических ходов субъектов политики и соответствующее их воплощение в жизни;
- 3) ориентация на достижимые в данной ситуации цели и применение реальных юридических средств;
- 4) комплексное и взаимообеспечивающее использование форм реализации правовой политики (правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной, доктринальной, правообучающей);
- 5) результатами правовой политики должны стать повышение качества и уровня правовой жизни общества и личности, уверенность граждан в гарантированности их статуса, в возможности планировать свою жизнедеятельность на перспективу, в согласованности и предсказуемости действий власти.

Механизмы реализации правовой политики связаны с выявлением препятствий, стоящих на пути осуществления данного вида политики, и поиском юридических средств их оптимального преодоления. В качестве примера подобного рода препятствий можно назвать следующие: отсутствие единого правового пространства, многочисленные юридические коллизии между правовыми актами, внутренняя противоречивость Конституции РФ, низкое качество законов и подзаконных актов, дублирование нормативных актов, то есть имитация правового регулирования. Часть юридических средств уже в определенной мере используется властью для преодоления данных препятствий, часть еще ждет своего применения.

3. Цели и средства правовой политики

Целями правовой политики являются повышение уровня и качества правовой жизни российского общества и его структурных подразделений, обеспечение гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности.

В литературе верно подмечено, что «главной целью правовой политики демократического социального правового государства с многопартийной системой должно быть содействие достижению гражданского согласия в обществе на основе утверждения и обеспечения законных прав и свобод человека, которые не нарушают, в первую очередь, права и свободы других людей, а также нравственные основы общества», что сердцевиной «правовой политики является деятельность по признанию, закреплению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина»¹⁶.

Задачами правовой политики являются оптимизация механизма правового регулирования и правовой системы в целом, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, повышение правовой культуры государственных служащих и граждан. Другими словами, если цель включает в себя определенный будущий результат, какие-то важнейшие идеи, ценности правовой политики государства, то задачи, будучи обусловленными названными целями, – это цивилизованные этапы, пути и формы достижения провозглашенных целей, некие сугубо юридические ориентиры, конкретизирующие цели.

Средства же правовой политики обусловлены не только целями, но и задачами и направлены на обеспечение провозглашенных целей и задач. В качестве юридических средств выступают различные инструменты (установления) и деяния (технология), которые способны достигнуть поставленных высоких идеалов правовой политики.

«Правовая политика как форма и разновидность государственной политики, – отмечает В. Селиванов, – является выражением обусловленной комбинацией материальных условий и субъективных факторов политической воли властвующих социальных сил и должна базироваться на правовых основах, осуществляться с помощью юридических средств как в государственно организованном обществе в целом, так и в отдельности в его правовой сфере (системе) и быть направленной на защиту законных прав и свобод человека»¹⁷.

По большому счету, правовая политика (или как ее еще иногда называют – политика права) складывается из определенных целей и соответствующих им средств. Основательно познать такую политику можно, изучив провозглашенные цели и выбранные для их достижения средства. В данном аспекте И. А. Ильин справедливо отмечал, что нужно «установить и доказать единую, высшую цель, осуществляемую правом и правовыми союзами людей, и вслед за тем подыскать верные средства, ведущие к осуществлению этой цели...», что такое «исследование должно называться политикой права», которое «рассмотрит каждое правовое явление и каждую правовую норму с точки зрения их практической годности и негодности и даст указание и советы мудрому правителю»¹⁸.

Если рассматривать правовую политику широко – как деятельность государства по достижению значимых для права целей, реализации всех своих функций только в соответствии с правовыми ценностями, – то всю эту деятельность можно «облачить» в двоякого рода одежды, в зависимости от преобладания тех или иных средств – «чисто» правовую и организационную. Там, где присутствует решение проблем путем обращения к правотворчеству, – это

¹⁶ Селиванов В. Правовая политика Украины (некоторые теоретические вопросы сущности, содержания и технологии) // Право Украины. 2001. № 12. С. 11, 12.

¹⁷ Там же. С. 11.

¹⁸ Ильин И. А. Теория права и государства. М., 2003. С. 154.

«чисто» правовая политика. Особенность юридических средств проявляется в том, что они четко и точно закреплены в нормах права. Это запреты, наказания, поощрения, льготы, правовое стимулирование, договорное регулирование отношений и т. д. Особую важность приобретает оптимальное сочетание различных средств и его соответствие целям правовой политики. Также важно определить, какие политико-правовые цели могут быть достигнуты с помощью создания и применения норм права, а какие – с помощью иных внеправовых механизмов (экономических, нравственных, психологических и т. п.)¹⁹.

Среди юридических средств правовой политики встречаются как негативно-принудительные, так и позитивные средства. Так, весьма заметны в современный период льготы и поощрения, которые позволяют наиболее эффективно достигать поставленных целей – обеспечения прав и свобод личности, повышения качества и уровня правовой жизни общества.

В обстановке политической нестабильности, кризисной экономики, социальной напряженности, конфронтации и непримиримости различных слоев общества резко возрастает роль **льгот**, способствующих правомерной и инициативной реализации определенных прав личности, создающих условия, которые делают эти права реальными, служат одной из гарантий надежности их реализации. Данное юридическое средство позволяет наполнить реальным содержанием провозглашенные российским законодательством права человека и гражданина, соотнести их с той системой благ и с теми процессами, которые происходят в современном обществе, в том числе рыночного характера, являясь одним из инструментов механизма их реализации.

Льготы – одно из средств, содействующих осуществлению именно социальных прав личности, обеспечивающих достойное человеческое существование. Претворению в жизнь таких прав, как право на медицинское обслуживание, отдых, жилье, лекарства, санаторное лечение, призвана способствовать установленная действующим законодательством система льгот для конкретных групп населения. В качестве примера подобных льгот можно привести бесплатное предоставление путевок в санатории и дома отдыха инвалидам и участникам Великой Отечественной войны; бесплатное предоставление медикаментозных препаратов различным категориям инвалидов; предоставление ссуды на покупку или строительство жилья лицам, признанным в установленном законом порядке беженцами или вынужденными переселенцами, и т. п.

В системе юридических средств, призванной гарантировать права человека и гражданина, особое место занимают **поощрения**. Ведь в деле обеспечения прав личности важно использовать не только меры принуждения, наказания, запреты и т. п., но и меры поощрения, которые зачастую оказываются эффективнее, нежели привычные «силовые» начала права.

Конечно, негативные средства в этой сфере являются более традиционными. Об их природе, видах и возможностях написано уже немало в литературе. К сожалению, этого нельзя сказать о средствах позитивных, прежде всего о поощрении, которое имеет свой, далеко еще не востребованный, потенциал в гарантировании прав и свобод человека и гражданина. Между тем все больше и больше государств и международных организаций осознают ту простую истину, что только с помощью ограничительных мер добиться наиболее полного обеспечения интересов личности не удастся. Необходимы и соответствующие правостимулирующие механизмы.

Анализ подобных средств ценен еще и тем, что в ст. 1 Устава ООН прямо сказано об одной из целей данной организации: поощрять и развивать уважение к правам человека и основным свободам. На это же однозначно ориентируют и ряд других важнейших международных актов. Так, в преамбуле Международных пактов о гражданских и политических, а также об экономических, социальных и культурных правах 1966 года установлено, что «государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека...», в Венской

¹⁹ Путило Н. В. Указ. соч. С. 132.

декларации 1993 года подтверждено, что «государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы...», что «поощрение и защиту всех прав человека и основных свобод необходимо рассматривать в качестве первоочередной задачи Организации Объединенных Наций...»

Бесспорно, в деле обеспечения прав человека необходима целая система различных поощрений, комплекс стимулирующих средств.

Во-первых, важно активнее устанавливать в российском законодательстве поощрения определенной позитивной деятельности, создающей условия для наиболее полной реализации ряда первейших прав, для усиления их социально-экономических гарантий со стороны государства (стимулирование развития производства, малого предпринимательства, занятости населения, инвестиционной активности и т. п.). И хотя в Конституции РФ 1993 года говорится о поощрении добровольного социального страхования, создания дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности (ч. 3 ст. 39); о поощрении со стороны органов государственной власти и местного самоуправления жилищного строительства, создания условий для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40); о поощрении деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2 ст. 41), думается, данные положения имеют больше декларативный, своего рода конституционно-популистский характер.

Во-вторых, необходимо использовать зарубежный опыт применения стимулирующих средств в борьбе с правонарушениями. Так, весной 1997 года правительство одного балтийского государства утвердило законопроект об имущественном вознаграждении граждан, указавших на факты нарушения налогового или таможенного законодательства. До 30 % суммы конфискованных товаров или выявленных недоимок – вот плата за информацию о правонарушениях. И в Италии недавно приняты новые правила сообщения властям конфиденциальной информации. По законодательству некоторых стран, в частности США, установлены даже поощрительные средства для граждан, проявляющих активность в природоохранной деятельности. Например, если информация, сообщаемая гражданами, способствует применению уголовных или гражданско-правовых санкций к нарушителям природоохранного законодательства, а значит и к нарушителям права человека на благоприятную окружающую среду, правительство может выплатить вознаграждение гражданам в сумме до 10 тыс. долларов. Российские же граждане пока не могут рассчитывать на получение такого поощрения²⁰. Между тем подобные поощрительные меры можно и нужно применять и в сфере обеспечения прав человека и гражданина, в том числе и в современной России.

В-третьих, необходимо в Положение о государственных наградах РФ (а в последующем и в Наградной кодекс РФ) ввести дополнительную норму, в соответствии с которой установить специальную государственную награду – орден «За защиту прав человека и гражданина». Причем это важно сделать не только на общегосударственном, но и на региональном уровне, приняв соответствующие поощрительные нормы в законах субъектов РФ. Не лишним будет и присуждение специальной государственной, а также региональной премии за особый вклад в дело охраны прав и свобод личности.

В-четвертых, в силу того, что права человека в современном мире должны обеспечиваться не только внутригосударственными, но и международно-правовыми средствами (роль которых, как показывает практика, все более возрастает), нужно за подобные деяния установить и соответствующие международные награды и премии.

²⁰ См.: Бринчук М. М. Экологические права граждан: условия и гарантии реализации // Социальное государство и защита прав человека. М., 1994. С. 116; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 750.

В-пятых, важно поощрять сотрудничество государственных структур, правоохранительных органов, общественных объединений с международными организациями в области предупреждения и борьбы с преступлениями против человечности.

Предложенные меры, думается, поднимут престиж усилий в сфере обеспечения прав личности в России, повысят степень их надежности, что позволит приблизить к реальности высказанную в ст. 2 Конституции РФ идею, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

4. Виды правовой политики

Правовая политика весьма разнообразна по своей природе. Так, *в зависимости от предмета правового регулирования (от отраслей права)* она может быть конституционной, гражданской, уголовной, административной, финансовой, налоговой и т. п.

Еще в конце XIX – начале XX века ученые-юристы выделяли отраслевые виды правовой политики – гражданская, уголовная, финансовая и иные. Так, С. А. Муромцев отмечал, что «гражданско-правовая политика определяет цели и приемы, которыми должны руководствоваться гражданский законодатель и судья...»²¹. Г. Ф. Шершеневич также подчеркивал, что правовая политика в большей или меньшей степени присуща всякой специальной юридической науке. «В настоящее время, – писал он, – положения правовой политики создаются каждой наукою порознь, в полном неведении того, что творится у соседки, а потому не вытекают из общего плана, не объединены общей идеей. Уголовное правоправедение посвящает огромное внимание целям наказания и средствам борьбы с преступностью, финансовая наука разрабатывает вопрос о более равномерном и справедливом обложении, административное правоправедение выдвигает принцип содействия отдельным лицам в обеспечении благосостояния и безопасности, гражданское правоправедение считает необходимым оказывать помощь слабейшему контрагенту. Все это частные отражения чего-то цельного...»

И далее Г. Ф. Шершеневич писал: «Конечно, всякая юридическая дисциплина имеет свои ближайшие специальные вопросы. Но, главным образом, существование отдельных политик права находит себе объяснение в отсутствии единой общей политики права. Между тем политика права должна выработать общий план будущего государственного и правового порядка, и осуществление этого плана в деталях, по особым отделам права, – лишь только выполнение общей идеи. Специальная политика права может быть только развитием общей политики права»²².

Среди отраслевых видов правовой политики все более заметной становится политика конституционно-правовая.

В период реформирования, восстановления вертикали исполнительной власти и полноценных функций государства, интеграции России с Республикой Беларусь конституционно-правовая политика по степени своей злободневности все больше и больше выдвигается на первый план среди всех иных разновидностей правовой политики. Она имеет особый статус, играет весьма важную роль в жизни общества. Ценность ее ныне резко возрастает еще и потому, что назревает необходимость конституционно-правовой модернизации России, требуются существенные изменения в содержании и основных направлениях данного вида политики.

К сожалению, категория конституционно-правовой политики в конституционном праве России практически не исследована, не изучена ее природа и соотношения с иными значимыми категориями и понятиями названной науки.

На мой взгляд, **конституционно-правовая политика** есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного развития конкретной страны.

Конституционно-правовая политика во многом состоит в выработке и осуществлении юридических идей стратегического плана, в принятии, совершенствовании и реализации Конституции и конституционного законодательства. Конституционно-правовая политика пред-

²¹ Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С. 15.

²² Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 17, 805.

ставляет собой систему приоритетов в конституционно-правовой сфере, основывается на общепризнанных нормах международного права. Она ориентирует общество на оптимизацию ее конституционно-правового регулирования. Конституционно-правовая политика призвана организовать процесс конституционного строительства России, так как он не может протекать стихийно, и в конституционно-правовой сфере тоже нужны своя стратегия, логика и система действий.

В своем интервью заместителю главного редактора «Журнала российского права» Т. Колгушкиной Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отмечает: «Каким образом строить, например, конституционную политику? Я имею в виду, с точки зрения классического понимания политики права. В этом плане можно говорить о конституционной политике – это почти не разработанное направление. Можно бесконечно писать о том, как соотносятся понятия, статьи законов. Но вопрос в другом: в соотношении системности – в том, куда все это движется и как должно двигаться, и что предложить практикующим политикам, чтобы они наиболее оптимально использовали Конституцию для того, чтобы государство и общество сохранялись правовыми, а человек был защищен»²³.

Отсутствие четкой конституционно-правовой политики приводит к негативным результатам. Конституционные институты и нормы принимаются в этом случае без определенной системы, в «безгарантийно-маниловском» режиме, в расчете на идеальные ситуации. В литературе верно оценивается в этой связи проблема конституционной ответственности. По справедливому мнению Т. М. Пряхиной, «действующий Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” рассчитан на высочайшую правовую культуру, он ориентирован на не характерную для нашего государства сознательность субъектов правоотношений, которые добровольно, ни минуты не колеблясь, станут исполнять вердикт Высшего Суда. Подобные воззрения, по крайней мере, наивны и далеки от реальности. Указание на то, что неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда влечет за собой ответственность, установленную федеральным законом, носит общий, отсылочный характер. До тех пор, пока неблагоприятные последствия нарушения конституционных норм не будут четко прописаны в законе, Конституция будет беззащитна перед покушениями на нее»²⁴.

Конституционно-правовая политика «выходит» и на проблему становления и упорядочения органов конституционного контроля. К сожалению, в нынешних условиях эти органы пока не составляют единой упорядоченной совокупности. Так, конституционные (и уставной в Свердловской области) суды субъектов РФ не встроены пока в единую систему правосудия России²⁵.

Данный вид политики связан и с предупреждением пробелов в конституционном законодательстве, со своевременным устранением и восполнением появляющихся юридических прорех и пустот.

Специфика конституционно-правовой политики заключается в том, что это такой вид правовой политики, который ближе всех к политике вообще. Ведь Конституция представляет собой важнейший политико-юридический документ, в котором политика и право должны быть представлены в органически целостном виде, «сбалансированы во внутренне согласованное единство»²⁶.

²³ Зорькин В. Д. Судить по Конституции и совести // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 10.

²⁴ Пряхина Т. М. Конституционный процесс: интерпретация определения // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2000. С. 23–24.

²⁵ Давудов С. К., Шапиева О. Г. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 35.

²⁶ Степанов И. М. Конституция и политика. М., 1984. С. 38.

Политическая направленность Конституции – одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе, особое социальное значение в обществе. Поэтому Конституция создается государством для достижения преимущественно определенных политических целей и должна обладать необходимыми для этого качествами²⁷.

О приоритете конституционно-правовой политики говорит и тот факт, что именно в ее рамках устанавливается нормативная модель идеального образа действительности и ориентируется деятельность социальных субъектов на ее достижение. В этой связи правильно отмечает В. О. Лучин, что «программно-целевые положения Конституции (конституционные провозглашения) дают нормативный прогноз и осуществляют как бы опережающее регулирование, определяют требования к возникновению новых общественных отношений»²⁸. Конституционно-правовая политика должна вырабатывать юридические алгоритмы решения конституционных проблем, коллизий, кризисов, призвана упреждать подобные отрицательные ситуации, предлагать механизмы, работающие на опережение, связанные с четким юридическим планированием.

²⁷ Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 34.

²⁸ Там же. С. 32.

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.