

ПРАВООПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Под редакцией **А.В. МАЛЬКО**

Курс лекций



КНОРУС • МОСКВА • 2024

УДК 340.1(075.8)
ББК 67.0я73
П68

Рецензенты:

А.Н. Варьгин, зав. кафедрой прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии, д-р юрид. наук, проф.,

В.В. Субочев, зав. кафедрой государственного регулирования МГИМО МИД России, д-р юрид. наук, проф.

П68 **Правоприменительная политика в современной России** : курс лекций / коллектив авторов ; под ред. А.В. Малько. — Москва : КНОРУС, 2024. — 336 с. — (Магистратура и специалитет).

ISBN 978-5-406-13598-3

Имеет целью дать системное изложение проблем правоприменительной политики в современной России и путей их решения. Правоприменительная политика рассматривается как особая форма реализации политики права, наряду с правотворческой, доктринальной, воспитательно-обучающей и т. д. Анализируются понятия, признаки, виды и иные актуальные аспекты исследуемого явления.

Для студентов магистратуры, аспирантов, преподавателей, юристов-практиков, а также всех тех, кто интересуется данной проблематикой.

Ключевые слова: российская правовая политика; правоприменительная политика; качество и эффективность правоприменительной деятельности.

УДК 340.1(075.8)
ББК 67.0я73

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
в современной России**

Изд. № 697814. Подписано в печать 20.05.2024. Формат 60×90/16.

Гарнитура «Newton». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 19,5.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knotrus.ru www.knotrus.ru

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов в ООО «Фотоэксперт».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42,
корп. 5, эт. 1, пом. 1, ком. 6.3-23Н

© Коллектив авторов, 2024
© ООО «Издательство «КноРус», 2024

ISBN 978-5-406-13598-3

ОГЛАВЛЕНИЕ

Коллектив авторов	4
Лекция 1. Правоприменительная политика как особая форма реализации правовой политики (А.В. Малько)	6
Лекция 2. Понятие и содержание правоприменительной политики (А.В. Рудковский)	24
Лекция 3. Цели и функции правоприменительной политики (А.В. Рудковский)	41
Лекция 4. Принципы правоприменительной политики (А.В. Рудковский)	61
Лекция 5. Научные основы правоприменительной политики (В.В. Трофимов)	72
Лекция 6. Нравственные основы правоприменительной политики (О.И. Цыбулевская)	102
Лекция 7. Доказывание и правоприменительная политика (В.Ю. Панченко)	117
Лекция 8. Юридическая техника и юридические технологии в правоприменительной политике (М.А. Костенко)	169
Лекция 9. Информационные ресурсы в правоприменительной политике (О.Л. Солдаткина)	185
Лекция 10. Экспертиза в правоприменительной политике (Н.В. Мамитова)	207
Лекция 11. Правоприменительная политика в сфере функционирования Евразийского экономического союза (В.В. Елистратова)	226
Лекция 12. Правоприменительная политика Президента Российской Федерации (Е.А. Абаева)	243
Лекция 13. Правоприменительная политика органов исполнительной власти (Т.В. Милушева, Т.В. Касаева)	259
Лекция 14. Правоприменительная политика судебных органов (П.А. Гук)	275
Лекция 15. Нигилизм и идеализм в правоприменительной политике (А.Н. Зрячкин)	293
Лекция 16. Конфликты и кооперация в правоприменительной политике (В.В. Трофимов, В.В. Гурьев, В.А. Затонский, В.Ю. Самородов)	301
Список литературы	326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

МАЛЬКО Александр Васильевич — доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в городе Саратове, главный научный сотрудник НИИ государственно-правовых исследований Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, заслуженный деятель науки РФ (редактор и соавтор).

АБАЕВА Елена Анатольевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в городе Саратове, доцент кафедры конституционного права им. профессора И.Е. Фарбера и профессора В.Т. Кабышева Саратовской государственной юридической академии.

ГУК Павел Александрович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правосудия Пензенского государственного университета.

ГУРЬЕВ Вячеслав Владимирович — кандидат экономических наук, доцент, первый заместитель директора Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в городе Саратове.

ЕЛИСТРАТОВА Валентина Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии.

ЗАТОНСКИЙ Виктор Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в городе Саратове.

ЗРЯЧКИН Александр Николаевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии.

КАСАЕВА Татьяна Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, проректор по международным связям Саратовского государственного технического университета им. Ю.А. Гагарина.

КОСТЕНКО Маргарита Анатольевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гуманитарных и социально-эконо-

мических дисциплин Ростовского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России).

МАМИТОВА Наталия Викторовна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

МИЛУШЕВА Татьяна Владимировна — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления — филиал РАНХиГС.

ПАНЧЕНКО Владислав Юрьевич — доктор юридических наук, заведующий кафедрой теории, истории государства и права, общеобразовательных дисциплин ВГУЮ (РПА Минюста России), профессор Московского государственного лингвистического университета, профессор Кузбасского института ФСИИ России, главный научный сотрудник Московского университета им. А.С. Грибоедова, главный научный сотрудник НИИ ФСИИ России, главный научный сотрудник Сибирского федерального университета.

РУДКОВСКИЙ Виктор Анатольевич — доктор юридических наук, профессор кафедры философии и теории права Волгоградского государственного университета.

САМОРОДОВ Владимир Юрьевич — кандидат юридических наук, младший научный сотрудник НИИ государственно-правовых исследований Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина.

СОЛДАТКИНА Оксана Леонидовна — кандидат юридических наук, заместитель руководителя, доцент департамента права цифровых технологий и биоправа факультета права НИУ ВШЭ.

ТРОФИМОВ Василий Владиславович — доктор юридических наук, доцент, начальник НИИ государственно-правовых исследований, профессор кафедры теории и истории государства и права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, руководитель научно-образовательного центра «Государственно-правовая политика современной России».

ЦЫБУЛЕВСКАЯ Ольга Ивановна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права Поволжского института управления — филиала РАНХиГС, заслуженный работник Высшей школы РФ.

Лекция 1

ПРАВОО ПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСОБАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

(А.В. Малько)

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

Конечно же, во всех этих разновидностях политики, несомненно, присутствует и правовая составляющая, с помощью чего данные виды политики претворяются в жизнь (в частности, через правовые акты и иные юридические средства). Вместе с тем, наряду с названными видами политики, можно выделить и политику правовую, которая имеет самостоятельное значение.

Среди научных направлений юридической науки XXI в. проблема правовой политики занимает одно из ведущих мест, что является вполне обоснованным, ибо с ее разрешением решаются и многие другие как сугубо научные, так и практические проблемы. Поэтому в современный период активно формируется категория правовой политики, отражающая собой многогранную реальность: процессы оптимизации права, пути правового развития общества, способы полноценного выстраивания его правовой системы и организации правовой жизнедеятельности конкретной страны т.д. Категория «правовая политика» начинает формироваться, по сути, только тогда, когда возникает жизненная необходимость в явлении «правовая политика», в соответствующей системной, последовательной и научно обоснованной деятельности в сфере правового регулирования, когда право начинает высоко цениться и с ним связывают возможность усовершенствования государства — доведения его до уровня правового государства.

В литературе можно найти разные ответы на обозначенные вопросы. Это сопряжено в том числе и с тем обстоятельством, что правовая политика — сложное, многогранное, интеграционное явление, требующее и соответствующих подходов к его исследованию.

Вместе с тем, проанализировав имеющиеся точки зрения, связанные с пониманием правовой политики, выделим три подхода, которые обобщают в той или иной степени существующие мнения. Это идеологический, идеолого-деятельностный и деятельностный. Сразу же отметим, что названия подобных подходов весьма условны, собственно, как и само деление. В нем много искусственного, и оно необходимо только лишь для того, чтобы оттенить некоторые нюансы в понимании такого непростого явления, как правовая политика.

Во-первых, идеологический подход связан с тем, что его представители под правовой политикой понимают совокупность идей, взглядов, целей, программ и т.д. В частности, С.И. Орешкин прямо пишет, что «по своему непосредственному содержанию правовая политика есть идеологическое явление...», «определенный замысел, программа...»¹. Б.В. Здравомыслов тоже отмечает (правда, применительно к уголовной политике), что уголовная политика есть «совокупность взглядов, идей и представлений, господствующих в обществе на данном этапе, об основных направлениях, средствах и путях борьбы с преступностью»².

Во-вторых, идеолого-деятельностный подход включает в себя не только идеи, цели и программы, но и практическую часть — деятельность соответствующих субъектов. Так, Н.И. Матузов предлагает свою дефиницию, в соответствии с которой правовая политика есть «комплекс мер, целей, задач, программ, установок, реализуемых в сфере права и посредством права»³. На другой же странице он отмечает, что «в практическом плане правовая политика представляет собой разностороннюю деятельность индивидуальных и коллективных субъектов, направленную на решение определенных задач. Вне деятельности правовая политика, как и любая другая политика, разумеется, немислима. Поэтому прагматический аспект данного феномена очень важен». И далее он делает вывод, что «истина, по-видимому, заключается в соединении этих двух начал, т.е. статики и динамики, которые не только не исключают, а дополняют друг друга»⁴.

Считаю, что названные подходы не совсем точно отражают реальное положение вещей. Правовая политика — это прежде всего *деятельность* соответствующих субъектов в юридической сфере. Идеи, взгляды

¹ Орешкин, С.И. Введение в судебную политику / отв. ред. Ю.Ю. Ветютнев. — Элиста, 2007. С. 14–15.

² Здравомыслов, Б.В. Понятие, предмет, задачи и принципы уголовного права // Уголовное право России: Общая часть: учебник. — Москва, 1996. С. 11.

³ Матузов, Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика: монография. — Москва, 2006. С. 34.

⁴ Там же. С. 35.

ды, замыслы, программы, установки и т.д. есть лишь основа (основания) правовой политики, элемент правовой идеологии.

В этой связи можно согласиться с мнением С.С. Алексеева о том, что «правовая мировоззренческая идеология — ближайшее основание правовой политики»¹, что по своей сути правовая идеология имеет объективный характер, обусловлена требованиями экономического базиса, всей социальной жизни, предопределяющих правовую политику. Подобная правовая идеология объективируется в программных документах, в произведениях и высказываниях идеологов².

Вместе с тем правовая политика не только легализует важнейшие идеи правосознания в качестве общеобязательных требований объективного права, но и обеспечивает их практическую реализацию в действующей системе общественных отношений³.

Идеи, взгляд, цели — это еще не правовая политика, это то, что называется ее предпосылками, которые на данном этапе (уровне) могут и остаться. Как отмечал В. Адоратский, «идея, говорящая о материальной вещи, сама собой еще не становится от этого материальной. Необходимо человеческая деятельность для того, чтобы идея перестала быть отвлеченностью»⁴.

Сама же правовая политика, как и политика вообще, есть деятельность по осуществлению определенных идей. Совершенно обоснованно А.П. Коробова подчеркивает, что «правовая политика по своей природе — это все-таки деятельность, а не идеи»⁵, что «правовая политика — это деятельность, в основе которой лежат концептуально оформленные правовые идеи стратегического характера, то есть такие идеи, которые определяют направления развития общества»⁶.

Политика, согласно словарю русского языка, это «деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных

группировок, определяемая их интересами и целями»¹; согласно словарю иностранных слов это «деятельность общественных классов, партий, групп, определяемая их интересами и целями, а также деятельность органов государственной власти и государственного управления, выражающая социально-экономическую природу данного общества»².

Об этом же неоднократно говорили и говорят и философы, и социологи, и политологи, и юристы. В частности, философ М. Оукшотт дал одно из наиболее известных определений: «Политикой я называю деятельность, направленную на выполнение общих установлений группы людей, которых объединил случай или выбор»³. По мнению социолога М. Вебера, политика выступает как многосторонняя, многообразная деятельность. «Что мы понимаем под политикой? Это понятие имеет чрезвычайно широкий смысл и охватывает все виды деятельности по самостоятельному руководству...»⁴. Согласно представлению политолога Д. Хелда, «политика в широком смысле — это форма, организация и деятельность государства или «аппарата правительства», связи последнего со своими гражданами и другими государствами»⁵. Применительно же к правовой политике Д.И. Луковская верно подчеркнула, что «в законотворческой и законоприменительной деятельности находит выражение юридическая политика, которая взаимодействует с экономической, культурной политикой и т.п.»⁶. Е.В. Куманин верно подметил, что юридическая политика охватывает «деятельность государственных и общественных организаций, направленную на изменение правовых установлений или их отдельных характеристик»⁷.

С другой стороны, говоря о правовой политике как определенной деятельности, мы не должны сводить ее к такому пониманию политики, которое связано только с деятельностью по поводу захвата и удержания власти, по сути дела с борьбой за власть. Такое понимание политики тоже весьма распространено в политологической литературе. Например, отмечается, что политика — это «социальная деятельность в политической сфере общества, направленное главным образом на

¹ Алексеев, С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 1. — Москва, 1981. С. 211.

² Там же. С. 211–212.

³ Милюк, Н.В. Понимание «правовой политики» в юридической литературе // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук / под ред. Ю.Л. Шульженко. — Москва, 2005. С. 20.

⁴ Адоратский, В. О государстве (К вопросу о методе исследования): монография. — Москва, 1923. С. 12.

⁵ Коробова, А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2000. С. 53.

⁶ Там же. С. 68.

¹ Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — 4-е изд. — Москва, 2004. С. 553.

² Словарь иностранных слов. — Москва, 1988. С. 390.

³ Политология (проблемы теории). — Санкт-Петербург, 2000. С. 13.

⁴ Вебер, М. Избранные произведения. — Москва, 1990. С. 644.

⁵ Хелд, Д. Современная политическая теория. — Москва, 2001. С. 19.

⁶ Луковская, Д.И. Политические и правовые учения: историко-теоретический аспект: монография. — Москва, 1985. С. 33.

⁷ Куманин, Е.В. Юридическая политика: Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. Т. 1 / отв. ред. А.М. Васильев. — Москва, 1986. С. 141–142.

достижение, удержание, укрепление и реализацию власти»¹, это «деятельность органов власти, объединений граждан и отдельных лиц в сфере отношений между государствами, классами, большими группами людей, направленная на реализацию, отстаивание своих интересов и связанная с устремлением к завоеванию, обладанию и использованию политической власти»².

Правовая политика — это не столько сфера борьбы за власть, сколько деятельность, связанная с выработкой стратегии правового регулирования и ее осуществлением. Ж. Карбонье по данному поводу высказался так: «Различение юридического и политического затрудняется и тем, что политика допускает по меньшей мере два толкования. Под политикой может пониматься любое действие, подчиненное достижению определенной цели, и в этом плане можно говорить о юридической политике (законодательная политика, политика борьбы с преступностью — криминологическая политика)»³. Под политикой в узком смысле принято понимать практическую деятельность государства и других субъектов политической системы по решению социально значимых задач, а также основные направления этой деятельности. В данном контексте говорят, например, об экономической, демографической, научной и т.п. политике⁴.

Действительно, в повседневной жизни политикой часто называют всякую целенаправленную деятельность государства, партии, фирмы и т.д.

Естественно, правовая политика есть деятельность, обязательно основанная на каких-то идеях, взглядах, замыслах, раз это целенаправленная деятельность. Никто же не говорит о деятельности без идей и целей. Это само собой разумеется. Политика, подчеркивает Л. Санистебан, есть действие, но действие идеологически ориентированное⁵.

Однако идеологические основания политики — лишь действительно замысел. Правовой политикой он станет лишь тогда, когда воплотится в практической плоскости. Например, в 2002 г. в Республике Казахстан была разработана Концепция правовой политики до 2010 г. Однако она стала полноценным средством правовой политики государства лишь тогда, когда ее утвердил своим указом бывший президент

¹ Политологический словарь. Т. 1. — Москва, 1994. С. 168.

² Политическая энциклопедия. В 2 т. Т. 2. — Москва, 1999. С. 156.

³ Карбонье, Ж. Юридическая социология: монография / пер. В.А. Туманова. — Благовещенск, 1998. С. 43.

⁴ Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Волпенко. — Волгоград, 2009. С. 112.

⁵ Санистебан, Л. Политическое действие // Диалог. — 1993. — № 7. — С. 30.

Республики Казахстан Н. Назарбаев и когда стала воплощаться в действительность. До подобного утверждения и воплощения в юридической жизни Концепция правовой политики находилась в сфере идей, программ, замыслов и, разумеется, «влилась» в реальную правовую политику не могла.

Вместе с тем, по мнению С.И. Орешкина, «что касается правовых идей, которые вырабатываются научной общественностью или иными субъектами, но по тем или иным причинам не получают внедрения в правотворческой или правоприменительной практике», то это «еще не правовая политика в собственном смысле слова, но лишь ее проекты, «заготовки»¹.

Таким образом, указывать об этом в определении правовой политики считаю не обязательным, это и так понятно. Здесь будет уместна следующая аналогия. Так, правовое регулирование определяется как воздействие всей системы юридических средств на общественные отношения. Бесспорно, что при организации правового регулирования тех или иных социальных связей тоже учитываются различные идеи, взгляды, установки и т.д. Однако в определение понятия «правовое регулирование» они не включаются. Это предполагается. Точно так же нет большой необходимости включать названные идеологические элементы и в дефиницию правовой политики.

К тому же в определениях правовой политики указываются зачатую ее принципы, цели и т.д., в которых обозначенный идеологический сегмент уже присутствует.

В этой связи под **правовой политикой** предлагаю понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества 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, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности.

Конечно же, существуют и более лаконичные определения правовой политики. Так, В.А. Хохлов полагает, что «правовую политику следует рассматривать как совокупность правовых действий, ориентированных на политический эффект»². И.М. Приходько тоже весьма кратко характеризует правовую политику как систему мероприятий,

¹ Санистебан, Л. Политическое действие // Диалог. — 1993. — № 7. — С. 15.

² Хохлов, В.А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому праву: монография. — Тольятти, 1997. С. 10.

осуществляемых государственными органами от имени государства в связи с правом¹. В.В. Похмелкин считает, что «правовая политика может быть определена как выработка стратегических и принципиальных тактических ориентиров для законодательной, иной нормотворческой или правоприменительной практики»².

И хотя данные определения вполне имеют право на существование, они не содержат основных параметров правовой политики, в них не дается целостного представления об этом понятии. Дефиниция же В.В. Похмелкина весьма узко и недостаточно всесторонне (а значит, и необъективно) характеризует рассматриваемое явление. Ведь вышеназванная политика связана далеко не только с выработкой стратегических и тактических ориентиров для правотворческой и правоприменительной практики. Она сопряжена с более широким «участием» подобной деятельности в усовершенствовании механизма правового регулирования и правовой системы и направлена на повышение правовой культуры и упорядочение правовой жизни общества в целом. К тому же положения о правовой политике Похмелкина несколько противоречивы. Сначала он отмечает, что правовую политику нельзя воспринимать в качестве изначального блага, как некий идеал, ориентированный исключительно на прогресс, как определенную теоретически выстроенную конструкцию, обязательную для государства³. Однако это не помешало ему признать, что правовая политика «это явление, которое не просто обуславливает нормотворчество, но образует фундаментальную, существенную часть этой деятельности, ее целевую, ценностную и идейную основу»⁴.

Думается, по причине многозначности изучаемого понятия есть смысл выделить как его общие признаки, так и специальные. Если первые характеризуют правовую политику в самом общем плане (эти признаки могут быть присущи и иным разновидностям политики), то последние связаны только с правовой политикой и характеризуют только ее. Поэтому, в силу названных причин, из перечисленных признаков далеко не все могут относиться к специальным (собственным) чертам правовой политики.

Общими признаками правовой политики выступают, например, государственно-волевой и властно-императивный характер; интегра-

¹ Приходько, И.М. Роль юридических ограничений в осуществлении правовой политики в России // Правоведение. — 1997. — № 4. — С. 156.

² Похмелкин, В.В. Школа нормотворчества: научно-практическое пособие. — Москва, 2023. С. 144.

³ Похмелкин, В.В. Школа нормотворчества: научно-практическое пособие. — Москва, 2023. С. 145, 144.

⁴ Там же. С. 144.

тивный и официальный характер; системность; фундаментальность; концептуальность; реалистичность; публичность; динамичность и стабильность; плановость; зависимость от факторов внешней и внутренней среды и т.д. и т.п. Все данные свойства могут быть присущи и любому иному виду государственной политики: экономической, социальной, информационной, национальной, демографической, военной и т.д.

Специальными же признаками правовой политики выступают следующие.

Во-первых, это научно-обоснованная, системная и последовательная деятельность в сфере правовой жизни общества. Речь, по нашему мнению, должна идти не столько о сфере правового регулирования, сколько о значительно более широкой области, включающей в себя и право, и правовое регулирование, и правовую систему, и теневую составляющую правовой жизни. Другими словами, точнее будет сказать, что правовая политика распространяет свое влияние на правовую жизнь общества в целом, которая выступает предельно широкой категорией и содержит комплекс всех юридических явлений, включающий как позитивные, так и негативные составляющие. В этой связи верно отмечается в литературе, что «общим объектом правовой политики может быть признана... правовая жизнь»¹. По сути, практически об этом же писал и российский правовед П.Г. Редкин, который, характеризуя особенности политики права, рассматривал ее как науку, показывающую меры, средства и пути, обуславливаемые данными историческими обстоятельствами, постепенного осуществления идеи права в государственной и вообще общественной жизни людей².

Во-вторых, это деятельность, направленная на повышение качества правовой жизни общества, а значит, и на усовершенствование права, на прогрессивное изменение правовой системы, соответствующее правовое развитие общества, повышение правовой культуры граждан и должностных лиц и т.д. Следует согласиться с мнением о том, что предназначение правовой политики — служить средством разумной и эффективной организации правовой жизни общества, инструментом правового прогресса, его воплощения из теории в реальность³.

В-третьих, это деятельность, выражающая отношение субъектов правовой политики к важнейшим проблемам развития правовой жизни

¹ Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Вопленко. — Волгоград, 2009. С. 207.

² Редкин, П.Г. Из лекций по истории философии права в связи с историей философии вообще. Т. 1. — Санкт-Петербург, 1889. С. 217.

³ Барсуков, А.Ю. Правовой прогресс как юридическая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004. С. 11, 23.

общества, изменения и обновления ее наиболее значимых сегментов. Например, отношение к действующей и будущей конституции, системообразующим законам, проведению референдумов и выборов, судебной реформе, выделению из органов прокуратуры следственного комитета, «трансформации» милиции в полицию, упорядочению интернет-отношений, коррупции и бюрократии, существующей системе наказаний, смертной казни и т.д. По тем или иным принятым решениям можно определить выстраиваемые приоритеты при формировании и реализации правовой политики.

В-четвертых, это деятельность, осуществляемая как с помощью юридических средств (инструментов и технологий), так и системы специальных средств правовой политики (концепции, программы, юридическая техника, планирование, прогнозирование, правовой мониторинг, правовая экспертиза, систематизация законодательства и т.д.), которые призваны организовать правовую жизнь общества.

В-пятых, это деятельность, связанная с выработкой и реализацией правовых идей стратегического и тактического характера, которые выступают основой и предпосылкой правовой политики и нацелены на организацию правовой жизни общества. Отсюда выработка стратегии и тактики правового регулирования, модели организации правовой жизни общества напрямую определяются проводимой в стране правовой политикой.

В-шестых, это деятельность, осуществляемая преимущественно субъектами, находящимися в самой гуще политической и правовой жизни общества, занимающимися политико-правовой практикой, политической и юридической наукой и обладающими соответствующими знаниями, умениями и навыками либо имеющими специфический политический и правовой статус. Несомненно, эффективную правовую политику могут формировать и осуществлять прежде всего профессионалы, компетентные, подготовленные лица, знающие нюансы современной политической и правовой жизни, имеющие определенный политический и юридический опыт. Другими словами, это люди с соответствующим доктринальным или профессиональным политическим и правовым сознанием и имеющим определенный уровень политической и правовой культуры. Основные субъекты правовой политики — общефедеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления и т.п. Если говорить более конкретно, то это Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ и другие государственные органы, а также институты гражданского общества (муници-

пальные органы, партии, общественные организации и движения, общественные палаты, граждане и т.д.). Особое место в формировании правовой политики занимают научные учреждения и в целом ученые¹.

Для того чтобы выполнить свое социальное предназначение, любая политика вообще и правовая в частности нуждается в выражении вовне, претворении в действительность, воплощении на практике. Только тогда она будет востребованной и достигнет тех целей и задач, которые перед ней ставили соответствующие субъекты. При этом политика должна иметь какую-то оболочку, т.е. проявляться в конкретных формах.

Правовая политика «входит» в жизнь с помощью различных способов, которые можно назвать формами реализации данной политики. Каждая из них представляет собой деятельность, осуществляемую в составе правовой политики. Так, правовая политика современной России имеет следующие формы реализации, складывается из таких основных направлений, как:

- 1) правотворческая;
- 2) правоприменительная;
- 3) правоинтерпретационная;
- 4) доктринальная;
- 5) воспитательно-обучающая и т.п.²

Из всех вышеназванных форм сугубо специально-юридическими выступают прежде всего правотворческая и правоприменительная.

В России с начала 1990-х гг., когда обрушили одну правовую систему (советскую) и принялись создавать другую (постсоветскую), явно уделяли больше внимания правотворческой деятельности, которая как раз и закладывает основы любой правовой системы и создает базу для любого правового развития того или иного общества. Поэтому, естественно, что первоначально основные усилия стали прикладывать к формированию новой системы законодательства, разумеется, сохраняющей еще немало и советских наработок. Отсюда и заметный перекос внимания и усилий государства и общества в сторону правотворчества и, соответственно, правотворческой политики³.

Но прошло время и многое уже сделано (конечно же, до идеала еще далеко): приняты Конституция РФ 1993 г., важнейшие федеральные

¹ Малько, А.В. Теория правовой политики. — Москва, 2012. С. 42–43.

² Там же. С. 156.

³ Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. — Саратов, 2013; Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва, 2016; Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва, 2022.

конституционные и федеральные законов, законы субъектов Российской Федерации, огромный массив подзаконных актов и т.д. Другими словами, костяк системы законодательства, хотя и достаточно противоречивый и в целом еще малоэффективный, сформирован.

Поэтому стали больше обращать внимания на другую сторону правового регулирования — на правореализацию и в первую очередь на правоприменительную деятельность. Верно по данному поводу подмечено в юридической литературе, что «упоение» законодательством отодвигает вопросы реализации права на второй план¹, между тем «наблюдение за реальными процессами показывает, что в развитии правовой системы в настоящее время нужен акцент не столько на правотворчестве, сколько на совершенствовании реализации правовых норм. В этой связи настоятельно требуется решение ряда насущных проблем правоприменения»².

Механизм правоприменения далеко не сложился в той мере, какая требуется для эффективной реализации правовых актов. Его элементы развиваются неравномерно и плохо связаны между собой. Отсутствие комплексности резко ослабляет реальное правовое воздействие на социальные, экономические и природные процессы. Свидетельством тому стала экологическая катастрофа в стране летом 2010 г., когда органы, акты, люди и резервы оказались не готовыми к ее предвидению и уменьшению вредных последствий³.

Соответственно, актуализируется и потребность в правоприменительной политике как политике хотя и самостоятельной, но во многом подчиненной общим ориентирам, исходящим от правотворческой политики, во многом выступающей своеобразным ее продолжением.

Об этом же свидетельствует и история познания правовой политики, общий ход ее изучения. Сначала правовую политику стали воспринимать, как известно, в большей степени в качестве правотворческой деятельности. Вполне логично ее связывали с первым этапом правового регулирования — с правотворчеством, которое на самом деле имеет значительные ресурсы политического влияния. Далеко не случайно и называли такое направление политикой права, имея в виду юридические нормы, которые должны быть приняты, т.е. будущее законодательство.

¹ Тихомиров, Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. — 2008. — № 2. — С. 4.

² Правоприменение: теория и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. — Москва, 2008. С. 6.

³ Тихомиров, Ю.А. Правоприменение как условие эффективности законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. — 5-е изд. перераб. и доп. — Москва, 2010. С. 83.

Такое понимание в значительной мере сохраняется и в настоящее время. «Правовая политика при всем многообразии характеристик и определений этого явления, — отмечает, в частности, С.В. Поленина, — понимается и воспринимается в обществе в первую очередь именно как политика правотворческая»¹.

Затем в поле зрения исследователей закономерно стала попадать и иная составная часть правового регулирования и, соответственно, форма реализации правовой политики — правоприменительная деятельность и, соответственно, правоприменительная политика, которая так или иначе либо развивает, либо конкретизирует политику правотворческую.

В этом смысле правоприменительной политике повезло меньше, чем правотворческой. Внимания ей оказано со стороны юридической науки еще явно недостаточно.

Нельзя не учитывать и тот факт, что сфера для развертывания правоприменительной политики гораздо уже, нежели для правотворческой политики, с ее выходом на политические «просторы», тесной связью с политическим курсом государства. Правотворческая деятельность и ее результаты (нормативные правовые акты) по своей сути, по духу ближе к политике (и правовой политике в частности), нежели правоприменительная деятельность. В определенной степени известное ленинское высказывание это подтверждает: «Закон есть мера политическая, есть политика».

Конечно же, во многом правоприменительная политика закладывается уже на уровне правотворческой в рамках определения стратегии законодательства, которая выступает нормативной основой правоприменительной деятельности. Именно здесь создаются ориентиры для всего механизма правового регулирования, как для принятия, так и для реализации юридических норм.

Вместе с тем самостоятельности у правоприменительной политики тоже хватает. Она выступает весомым дополнением, зачастую оправдывающим существование и самой правотворческой политики. Правоприменительная политика, продвигая в жизнь, в том числе и стратегические правотворческие идеи и замыслы, призвана «собрать в систему» имеющиеся разрозненные средства и элементы правоприменительной деятельности, организовать тем самым правоприменительный процесс, ориентируя его на достижение определенных целей.

¹ Поленина, С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2003. С. 180; Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Волпенко. — Волгоград, 2009. С. 263.

На необходимость выделения правоприменительной политики в качестве самостоятельного направления правовой политики одним из первых обратил внимание Н.Н. Вопленко. Он, в частности, подчеркивал, что правовая политика, будучи составной частью политики вообще как комплексного социального явления имеет своим объектом правовую жизнь общества и выражает основные направления стратегии и тактики создания и реализации права, что позволяет выделить в ее содержании, наряду с правотворческой, правоприменительную политику как относительно обособленное политико-правовое явление, фокусирующее в себе основные тенденции теории и практики правоприменительной деятельности¹.

Затем данные мысли были развиты учеником Н.Н. Вопленко — В.А. Рудковским, который защитил сначала кандидатскую диссертацию по теме: «Правоприменительная политика: сущность и содержание»², опубликовал ряд книг³ и научных статей, а потом защитил и докторскую диссертацию, посвященную в том числе и правоприменительной политике⁴.

Вместе с тем можно согласиться с Рудковским в том, что в целом указанное направление и сегодня остается своеобразным слабым звеном в общей концепции правовой политики, что «наука уделяет правоприменительной политике крайне мало внимания, хотя ее значимость в вопросах правового регулирования очевидна. Хрестоматийным является положение о том, что принятие закона — это хотя и исключительно важный, но лишь начальный этап правового регулирования. Не менее сложной является проблема адекватной реализации воли законодателя»⁵.

На наш взгляд, *правоприменительная политика* — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленная на определение стратегии и тактики механизма правоприменения, на

¹ Вопленко, Н.Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание // Тезисы докладов 9-й научной конференции ВолГУ. — Волгоград, 1992. С. 96–97.

² Рудковский, В.А. Правоприменительная политика: сущность и содержание: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 1998.

³ Рудковский, В.А. Правоприменительная политика: сущность и содержание: учеб. пособие. — Волгоград, 1999; Рудковский, В.А. Политика права: проблемы политико-правовых исследований: монография. — Волгоград, 2007; Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: монография / под ред. Н.Н. Вопленко. — Волгоград, 2009.

⁴ Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009.

⁵ Там же. С. 264–265.

создание необходимых условий для эффективной правоприменительной работы.

Правоприменительная форма реализации правовой политики проявляется в практической деятельности органов государственной власти и уполномоченных структур гражданского общества, направленной на реализацию нормативно-правовых предписаний, в разработке и принятии *правоприменительных актов*, документах индивидуального, персонафицированного характера. В частности, в решениях высших органов судебной власти по делам, имеющим принципиальное значение для юридической практики. Кроме того, важными составляющими этой формы правовой политики выступают правоохранительная, контрольно-надзорная, адвокатская, нотариальная и иная юридическая практика.

Самостоятельность правоприменительной политики подтверждается наличием признаков, отличающих ее от других направлений правовой политики. Среди подобных признаков можно выделить следующие:

1) это особая форма реализации правовой политики, которая воплощается преимущественно в принятии, изменении и отмене правоприменительных актов;

2) в рамках ее формируется стратегия и тактика правоприменительной деятельности, что существенным образом отражается на выстраивании механизма правоприменения;

3) субъектами данного вида политики выступают государственные органы (Президент РФ, Правительство РФ, министры, губернаторы, суды, прокурора и др.) и институты гражданского общества (мэры, органы местного самоуправления, руководители коммерческих структур и др.);

4) целью ее выступает оптимизация правоприменительного процесса, содействие правоприменительной деятельности;

5) средствами являются соответствующие правовые акты, мониторинг правоприменительной деятельности и в целом реализации юридических норм, экспертиза правовых актов, правоприменительная техника, правовые позиции, обобщения юридической практики и т.д.;

6) осуществляется в правоприменительной сфере на международном, общедоказательном, региональном, муниципальном и локальном уровнях.

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 самоуправле-

ния, руководителя частных фирм, банков, общественных объединений и т.п.

Как разновидность правовой политики правоприменительная политика:

- представляет собой форму конкретизации общей политико-правовой стратегии применительно к такому специфическому участку правового регулирования, как реализация права. Данное понятие (и явление) интегрирует в себе те свойства, признаки, закономерности и т.д., которые присущи правовой политике на этапе реализации юридических предписаний;
- объектом ее политико-управленческого воздействия являются общественные отношения, формирующиеся в сфере осуществления права, а непосредственным предметом выступает правоприменительная деятельность, ее цели, задачи, принципы, методы, приоритеты и т.д. Правоприменительная политика есть идейно-теоретическая основа, организующий и направляющий фактор властной деятельности компетентных субъектов в сфере осуществления права;
- характеризуется специфическими формами выработки и реализации ее содержания, особым субъектным составом, способами внешней объективизации и рядом других признаков;
- находится в закономерных связях с иными направлениями правовой политики, прежде всего политикой правотворческой. Содержание и общая направленность правоприменительной политики определяются системой действующих нормативно-правовых предписаний. В этом смысле правоприменительная политика имеет подзаконный характер, призвана создавать необходимые идеологические, организационно-управленческие и иные условия для надлежащей реализации воли законодателя. Кроме того, рассматриваемая политика выполняет и определенные компенсационные функции, внося коррективы и восполняя проблемы правотворческой политики на этапе реализации права;
- является важным фактором совершенствования законодательства и всей системы правового регулирования в стране. Она не только создает необходимые политико-управленческие предпосылки для оптимальной реализации воли законодателя, позволяет сосредотачивать государственные усилия на наиболее важных участках правового регулирования, но и стимулирует принятие (изменение, отмену) правотворческими органами таких правовых предписаний, которые в наибольшей мере отвечают задачам правовой политики и при этом учитывают возможности и потребности правоприменительной практики;

- научно обоснованная правоприменительная политика выступает необходимой гарантией практического обеспечения прав и свобод личности, упрочения законности и правопорядка, решения других жизненно важных задач. В известном смысле именно на этом уровне правовая политика становится «реальной политикой», опредмечиваясь в деятельности органов правоприменения и оказывая непосредственное воздействие на поведение субъектов права. Вопросы гарантированности правличности, неотвратимости юридической ответственности и другие важнейшие проблемы современного Российского государства здесь переходят из разряда внешне привлекательных формул в плоскость их практической реализации.

В качестве общей стратегии и тактики правоприменения правоприменительная политика воплощается в соответствующих концептуальных положениях, руководящих директивах, организации, формах, методах, средствах, тенденциях правоприменительной деятельности¹.

Назначение правоприменительной политики в конечном счете состоит в том, чтобы добиться соответствующего качества правоприменительной деятельности, обеспечить ее направленность на решение тех задач, которые рассматриваются политической властью как наиболее важные. Правоприменительная политика (разумеется, вместе с правотворческой политикой) призвана организовать механизм правоприменения, создать необходимые условия для последовательных и согласованных действий субъектов правоприменительной деятельности, для требуемой системной «связки» всех элементов данного механизма.

Необходимость правоприменительной политики обусловлена, в частности, такими основными факторами, как:

1) интересы государства в сохранении и упрочении установленного конституцией и законодательством социально-правового порядка, а значит, господствующие социально-экономические и иные общественные отношения;

2) наличие многофункциональной, сложноорганизованной системы органов и должностных лиц государства, осуществляющих правоприменительную деятельность, согласованное функционирование которой предполагает выработку и реализацию в данной сфере единых государственных подходов, целей, принципов и т.д., иными словами, проведение единой государственной политики;

3) необходимость эффективной реализации воли законодателя, выраженной в праве, с учетом динамики общественных отношений,

¹ Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009. С. 44—45.

актуальных задач государства, изменяющихся потребностей и интересов общества;

4) интересы государства в упорядоченном, подконтрольном и наиболее целесообразном развитии процессов реализации права¹.

Правоприменительная политика во многом нацелена на формирование механизма правоприменения, преодоление тех трудностей, препятствий, которые возникают в процессе его осуществления, что, несомненно, приобретает в современных условиях весьма большое значение.

«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 «уточнения» подзаконными актами. Третий аспект — расширение сферы усмотрения чиновника (несмотря на обилие актов различного уровня), приводящее к произволу»².

Действительно, в процессе правоприменительной деятельности неизбежно возникает проблема усмотрения, связанная с необходимостью выбора того или иного решения в пределах соответствующей компетенции правоприменительного органа (суда, прокуратуры, органов исполнительной власти и т.д.). Например, в процессе правоприменительной деятельности конкретного судьи возникают вопросы, связанные с выбором того или иного варианта решения. В этой ситуации большую помощь может оказать имеющаяся на данный момент правоприменительная, да и в целом правовая политика государства, которые помогают сделать правильный выбор. «Судейская политика, — отмечает А. Барак, — это сознательное формулирование соображений, согласно которым судья делает выбор между различными соответствующими праву альтернативами, открытыми перед ним в трудных делах... Судейская политика отдельного судьи действует в рамках того выбора, который правовая политика оставляет открытым в трудных делах»³.

¹ Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009. С. 265–266.

² Путило, Н.В. Правовая политика современного демократического государства // Социология права: учебник / под ред. В.М. Сырых. — Москва, 2001. С. 142.

³ Барак, А. Судейское усмотрение: монография. — Москва, 1999. С. 294–295.

Содержание правоприменительной политики входит в содержание политики правовой, ибо последняя не только определяет направленность юридических норм, но и практику их применения, фактически реализуясь в юридической деятельности судов и иных правоохранительных органов, органов исполнительной власти, юридических и физических лиц, связанной с применением права. Выработывая стратегию правового развития общества, субъекты правовой политики обязаны четко видеть как общее (саму правовую политику), так и то, в чем это общее проявляется, формы ее выражения — особенное (в частности, правоприменительную политику).

Правоприменительная политика — явление сложное, динамичное и многоаспектное. Она выступает в качестве составного компонента правовой политики как целостного феномена и вместе с тем опосредует процессы правореализации на уровне конституционной, уголовной, административной, миграционной, антикоррупционной и т.п. разновидностями правовой политики. Изучение рассматриваемой политики, следовательно, может и должно осуществляться как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровнях. С сожалением, отмечает В.А. Рудковский, приходится констатировать, что подобные исследования встречаются крайне редко. Это свидетельствует о том, что возможности указанного феномена недооцениваются. Между тем можно уверенно сказать, что без активизации данного сегмента правовой политики государству вряд ли удастся эффективно решать встающие перед ним проблемы в сфере правового регулирования¹.

Таким образом, правоприменительная политика является самостоятельной формой реализации правовой политики, тем необходимым каналом, с помощью которого субъекты могут корректировать общий курс правотворческой политики, оптимизировать такую важную разновидность юридической деятельности, как применение правовых норм, и поддерживать ее совершенствование в правовой системе общества.

¹ Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009. С. 266.

Лекция 2

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

(А.В. Рудковский)

Хрестоматийным является положение о том, что принятие закона — это хотя и исключительно важный, но лишь начальный этап правового регулирования. Не менее сложной является проблема адекватной реализации воли законодателя. И здесь особую роль призвана играть правообразовательная политика¹.

Термин «правообразовательная политика» для отечественной юридической науки является относительно новым. Вплоть до 90-х гг. прошлого столетия данное понятие самостоятельной научной разработки не получило. Такая ситуация может быть объяснена, во-первых, неравномерностью в разработке различных аспектов правовой политики; во-вторых, известными традициями и стереотипами в трактовке ее содержания и назначения. Речь идет прежде всего о достаточно устойчивой тенденции отождествления правовой политики с политикой правотворческой.

Хотя вопросы совершенствования и развития действующего законодательства (и других источников права) действительно составляют одну из важнейших сторон правовой политики современного государства, сводить содержание указанной категории только лишь к решению указанных проблем все же нельзя. Правовая политика охватывает не только процессы создания норм права, но их претворение в жизнь.

Опыт последних десятилетий убедительно показал, что активизация правотворчества мало что дает в плане обеспечения социальной стабильности и правопорядка, если государство не принимает своевременных и согласованных мер по надлежущей реализации принятых правовых установлений. Сама практика правового регулирования «по-

¹ Малько, А.В. Правообразовательная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления (Обзор материалов Международного «круглого стола») / А.В. Малько, И.В. Ростовщиков, В.А. Рудковский // Государство и право. — 2014. — № 8. — С. 99–105; Правообразовательная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления // Материалы Международного круглого стола / под ред. И.В. Ростовщиков [и др.]. — Волгоград, 2013.

нуждает» государственную власть вырабатывать определенные приоритеты в сфере реализации принятого законодательства, сосредотачивать политические усилия на тех или иных участках, направлять и координировать правообразовательную деятельность в соответствии со стратегическими целями и текущими задачами государства, иными словами, вырабатывать и проводить в жизнь определенную правообразовательную политику.

Существование правообразовательной политики, таким образом, не является предметом произвольного выбора. В той или иной форме указанная политика проводится любым государством. Другое дело, что она далеко не всегда имеет научно обоснованный и последовательный характер, зачастую осуществляется спонтанно, эпизодически, хаотично и т.д.

Более того, отдельные правоведы видят в правообразовательной политике сугубо негативное явление современной правовой жизни. Правообразовательная политика, полагают они, «это цели деятельности правообразовательных органов, определенные ими исходя из своих корпоративных интересов, а также задачи, планируемые и контрольные мероприятия по их реализации в деятельности их должностных лиц, не соответствующие целям закона и правовой политики»¹.

Как видно, правообразовательная политика трактуется указанными авторами в качестве своеобразного антипода правовой политики государства: правовая политика — это хорошо, а правообразовательная — плохо.

Позиция, безусловно, оригинальная. Но ничего общего с современной концепцией правовой политики она не имеет. Если следовать обозначенной логике, то в качестве негативных факторов правового развития следует признать и правотворческую, и правовоспитательную, и вообще все направления правовой политики современного государства. Но что же тогда останется от правовой политики?

Правообразовательная политика — не антипод, а составная часть правовой политики современного государства. Говоря кратко, это правовая политика в сфере реализации права. Уяснение сущности и содержания правовой политики, следовательно, не может быть полным и достоверным, если игнорировать ее правообразовательную составляющую.

В литературе, наряду с правообразовательной политикой, иногда используют также выражение *правореализационная политика*². Соответственно, может возникнуть вопрос: каково соотношение указанных

¹ Поляков, С.Б. Понятие правообразовательной политики / С.Б. Поляков, Е.Ю. Нечкина // Адвокат. Законодательство и экономика. — 2013. — № 8. — С. 42.

² Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундинов. — Саратов, 2003. С. 253.

категорий? Если исходить из того, что применение права представляет собой лишь одну из форм реализации юридических норм, то необходимо, видимо, сделать вывод, что правоприменительная политика является частью или разновидностью правореализационной политики как более общего понятия. Однако если последовательно проводить предложенную классификацию, то наряду с правоприменительной политикой придется выделять и другие виды правореализационной политики, производные от существующих форм реализации права (соблюдения, исполнения, использования).

Такой подход привел бы к крайне нежелательному и необоснованному дроблению правовой политики в сфере реализации права на реально несуществующие виды. Это особенно очевидно, если учесть, что в процессе осуществления права действия по использованию, соблюдению и исполнению юридических норм настолько тесно переплетены и взаимосвязаны, что проводить какую-то самостоятельную политику в сфере реализации каждого из названных предписаний просто невозможно. Поэтому, на наш взгляд, термины «правоприменительная политика» и «правореализационная политика» не несут какой-то самостоятельной смысловой нагрузки и, по существу, синонимичны. И в том и в другом случае речь идет о деятельности государства (иных субъектов), направленной на оптимизацию процессов осуществления юридических норм и выражающей его политическую линию (т.е. приоритеты, цели, задачи, принципы, основные средства и методы деятельности и т.д.) в сфере реализации права. Данное направление правовой политики целесообразнее называть правоприменительной политикой.

Во-первых, потому, что указанное понятие уже в известной мере устоялось, «прижилось» в нашей науке, используется и в специальных исследованиях, и в учебной литературе. Во-вторых, оно более точно отражает содержание и формы осуществления указанной политики. Дело в том, что правовая политика государства в сфере реализации юридических норм осуществляется прежде всего и главным образом в форме ценностно-ориентационного, директивно-приказного, кадрово-организационного и т.п. руководства правоприменением. Государственно-властный характер правоприменительной деятельности, ее управленческая природа — это те черты, которые делают правоприменение не только основным, но и наиболее естественным проводником государственной политики на этапе претворения правовых предписаний в жизнь.

В контексте анализируемого вопроса нельзя обойти вниманием и такой феномен, как *правоинтерпретационная политика*. Последнее понятие находится в стадии становления, и пока о нем можно вести

речь только в постановочном плане. В науке предпринимаются робкие попытки обосновать самостоятельность данного вида правовой политики, но ее содержательное своеобразие остается не до конца понятным. Так, Р.В. Пузиков, в частности, пишет: «Под правоинтерпретационной политикой понимается сознательная интеллектуально-волевая деятельность соответствующих субъектов, направленная на уяснение и разъяснение истинных целей и задач законодателя, выраженных им в нормах права, с целью их наиболее точного правоприменения»¹.

Однако в таком виде правоинтерпретационная политика, по сути дела, ничем не отличается от толкования права, которое, по устоявшемуся мнению, и представляет собой не что иное, как интеллектуально-волевою деятельность по уяснению и разъяснению смысла правовых норм, в том числе целей и задач, для их наиболее правильной, законной реализации.

Более обоснованной в этом плане представляется позиция А.В. Малько, который видит в правоинтерпретационной политике особую деятельность государства и иных субъектов, направленную на определение стратегии и тактики толкования юридических норм². Правоинтерпретационная политика при таком подходе предстает в качестве разновидности правовой политики, основной целью которой является оптимизация процесса толкования права, содействие правоинтерпретационной деятельности³.

При обосновании рассматриваемой политики необходимо, очевидно, исходить из того, что толкование права, с одной стороны, представляет собой неотъемлемый компонент правореализации, а с другой — образует относительно самостоятельный вид юридической деятельности.

Толкование права неразрывно связано с правореализационной деятельностью в том смысле, что «всякое «общение» с правом, всякая его реализация и в особенности такая форма, как применение права, предполагает уяснение правовых требований и дозволений»⁴. Здесь толкование и применение настолько тесно переплетены и взаимосвязаны, что обособление их может производиться лишь теоретически.

¹ Пузиков, Р.В. Правоинтерпретационная политика: современное состояние и тенденции развития // Правовая политика и правовая жизнь. — 2008. — № 3. — С. 112.

² Малько, А.В. Теория правовой политики: монография. — Москва: Юрлитинформ, 2012. С. 198.

³ Там же. С. 199.

⁴ Лазарев, В.В. Толкование права // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. — Москва, 2001. С. 442.

Фактически же толкование в таких случаях выступает необходимым компонентом единого правореализационного процесса. «Процесс применения правовых норм неизбежно включает в себя их толкование. Правоприменительная деятельность практически невозможна без познания, объяснения или интерпретации смысла права и фактов жизни, в отношении которых осуществляется юридическая квалификация. Другими словами, толкование органично присуще правоприменению...»¹. Говорить о существовании какой-то самостоятельной интерпретационной политики, наряду с правоприменительной, в таких случаях было бы, на наш взгляд, неправильно и безосновательно.

Однако толкование права, как известно, не ограничено рамками разрешения конкретных юридических дел, так называемым казуальным толкованием. Значительное и весьма важное место в структуре толкования права принадлежит нормативному толкованию. Последнее, сохраняя все сущностные черты толкования как родового понятия, имеет и важные особенности: во-первых, оно осуществляется компетентными субъектами в отношении широкого круга общественных отношений, имеет неперсонифицированный характер, рассчитано на многократное применение; во-вторых, направлено на упорядочение практики реализации юридических норм на основе единообразного понимания и применения воли законодателя.

В указанных признаках отчетливо проявляется политико-управленческая природа официального нормативного толкования (аутентичного и легального), а также его относительная самостоятельность по отношению не только к конкретной правоприменительной деятельности, но и правотворчеству. Акты указанного толкования образуют самостоятельный вид правовых актов и являются важным средством государственного руководства обществом².

Очевидно, что официальное нормативное толкование способно не только корректировать, уточнять общую стратегию и тактику правового регулирования, но и в известных пределах служить источником ее формирования. Речь идет прежде всего о тех периодах, когда в массовом порядке обновляется законодательная основа правового регулирования и требуется внести ясность и определенность в процессы толкования и применения юридических норм. Акты толкования Конституционного и Верховного судов РФ, а также некоторых других государственных инстанций выполняют в таких условиях помимо су-

¹ *Вопленко, Н.Н.* Следственная деятельность и толкование права. — Волгоград, 1978. С. 8.

² *Тарасова, В.В.* Акты судебного толкования правовых норм: юридическая природа и классификация. — Саратов, 2002. С. 12.

губо юридических и политические функции, выступая в качестве проводников соответствующего политико-правового курса государства. И в данном случае, как представляется, можно говорить об интерпретационной политике, выражающей и определяющей основные государственные подходы, оценки, требования, ориентиры, тенденции в сфере толкования и применения юридических норм.

Что касается места указанной политики в системе выработки и реализации государственно-правовой стратегии, то вопрос этот может решаться двояко. Правоинтерпретационная политика может рассматриваться в качестве относительно самостоятельного вида правовой политики наряду с правотворческой и правоприменительной либо в качестве составного компонента и формы проявления правоприменительной политики. Последний подход представляется более предпочтительным, поскольку основное назначение интерпретационной деятельности состоит все же в обеспечении законности и целесообразности правореализационных процессов.

Содержание правоприменительной политики многопланово. Им охватываются такие вопросы, как определение основных государственных приоритетов в сфере осуществления права; выработка базовых целей и принципов правоприменительной деятельности; координация и общее руководство правоприменением в масштабах государства; стимулирование научно-исследовательской и иной деятельности, направленной на совершенствование форм и методов индивидуально-властной деятельности; определение научно обоснованных критериев ее эффективности; обеспечение режима законности в стране, неуклонного соблюдения конституции и иных законов всеми субъектами правоотношений; создание необходимых политико-организационных гарантий осуществления прав и свобод личности; выработка основных принципов взаимодействия государства, общества и личности в правореализационной сфере; развитие правовых коммуникаций, обеспечение гласности, доступности информации о проводимых в правореализационной сфере преобразованиях, их целях, достигнутых результатах и ряд других.

Ее содержание, соответственно, может быть представлено четырьмя взаимосвязанными блоками: идейно-целевым (концептуальным), программно-директивным, организационно-управленческим и деятельно-практическим (результативным).

Концептуальная часть правоприменительной политики включает в себя: научно-идеологическое обоснование и законодательное закрепление основ правоприменения, его целей и принципов, места и роли в системе средств обеспечения интересов государства, общества и лич-

ности; определение правовых оснований, форм и методов правоприменительной деятельности с учетом особенностей тех или иных видов общественных отношений; определение системы субъектов, уполномоченных осуществлять властную деятельность в сфере реализации права, их задач, компетенции, принципов взаимодействия и т.д. Речь идет о наиболее стабильном элементе правоприменительной политики, который составляет ее ценностно-нормативную основу.

В качестве общей стратегии правоприменения концептуальная часть неизбежно выступает как система определенных идеологических ориентиров власти и общества, представляет собой форму выражения и конкретизации официальной политико-правовой идеологии. Наиболее значительные изменения в правоприменительной политике происходят как раз тогда, когда существенно трансформируется ее концептуальная часть.

Содержание общей концепции правоприменительной политики, характер ее ценностных ориентиров в решающей степени определяется особенностями политического режима и господствующей политико-правовой идеологией, т.е. системой представлений о сущности, особенностях, принципах права и правового регулирования, формах и методах проведения правовых установлений в жизнь и т.д. Такие представления находят свое выражение в форме научных теорий, идей, основополагающих юридических категорий и принципов (законность, равноправие, единство прав и обязанностей, неотвратимость юридической ответственности и др.), они закрепляются в важнейших нормативно-правовых актах государства (например, конституции) и определяют направления его правотворческой и правоприменительной деятельности. С точки зрения идеологического содержания концептуальная часть представляет собой систему базовых ориентиров (целей, принципов, исходных правовых предписаний), в соответствии с которыми должна осуществляться политико-организационная и индивидуально-властная деятельность в сфере осуществления права.

В демократическом обществе общая концепция правоприменительной политики вырабатывается высшими органами государственной власти с привлечением научного сообщества и представителей различных общественно-политических сил. Она должна воплощать прогрессивную правовую идеологию и важнейшие требования нравственности, учитывать состояние и перспективы социально-экономического, политического и духовного развития, нацеливать правоприменительную деятельность на реализацию и охрану наиболее значимых правовых ценностей (равноправие, справедливость, обеспечение прав и свобод личности, укрепление законности и др.).

Ценностно-нормативные основы правоприменительной политики закрепляются прежде всего в конституции государства и других основополагающих законодательных актах. В частности, конституционное положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанность государства, нормативно закрепляет в качестве одной из ведущих целей государственной политики, в том числе и правоприменительной, указанные ценности.

Своеобразие правоприменительной политики современной России состоит, в частности, в том, что в ее основе лежат политико-правовые установки, сформулированные не только во внутреннем законодательстве, но и международном праве. Речь идет об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, которые, согласно Конституции России, являются составной частью ее правовой системы.

Программно-директивный компонент правоприменительной политики формируется на основе и в рамках общей концепции правоприменения. На этом уровне в общий курс вносятся необходимые коррективы, определяются приоритеты в сфере реализации права, имеющие первостепенное значение для государства на данном этапе его развития (например, безопасность личности, охрана собственности, борьба с коррупцией), обосновывается их социально-политическая актуальность, определяются оптимальные способы достижения поставленных задач, происходит их оформление в качестве официальных установок (т.е. государственных директив, руководящих указаний).

По мнению Н.Н. Вопленко, «программно-директивная часть правоприменительной политики выглядит в виде идей, теорий, призывов, лозунгов и нормативных установок, формулируемых в программах политических партий, выступлениях лидеров политических движений, Президента, Председателя Правительства, депутатов Федерального Собрания, в научных работах ученых»¹.

В данном случае необходимо проводить грань между официальными и неофициальными установками правоприменительной политики. В обществе может существовать и реально существует множество призывов, лозунгов, теорий и т.д., формулируемых различными партиями, движениями, учеными, в которых выражается их видение проблем правоприменения, его недостатков, перспектив развития и пр. Они,

¹ Вопленко, Н.Н. Правоприменительная политика и справедливость // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления // Материалы Международного круглого стола. — Волгоград, 2013. С. 19.

безусловно, оказывают определенное влияние (большее или меньшее) на деятельность субъектов правоприменения (например, особенности восприятия ими тех или иных фактов, мотивацию принятых решений), выполняя функцию своеобразных установок. Особенно отчетливо такое влияние проявляется, например, на этапе подготовки и переподготовки соответствующих кадров, в процессе образовательной и просветительской деятельности. Однако, исходя от негосударственных субъектов политики и отражая их «частное» видение тех или иных проблем, такие установки по своей природе находятся ближе к общеидеологическим, научным и нравственным требованиям, нежели к официальным политико-правовым установкам. Специфика же последних состоит, в частности, в том, что они отражают актуальные направления деятельности государства в сфере осуществления права, закрепляются в виде соответствующих официальных предписаний (директив), а их претворение в жизнь обеспечивается мерами политической и правовой ответственности.

Важно отметить и тот момент, что строгое следование субъектов правоприменительной деятельности именно таким установкам, является важной гарантией соблюдения законности в их деятельности. В целях ограничения возможностей политико-идеологического влияния на правоприменительную деятельность со стороны различных социально-политических сил, государство законодательно запрещает, в частности, создание и деятельность в системе правоохранительных органов общественных объединений, преследующих политические цели, членство сотрудников указанных органов в таких объединениях и т.д. (ст. 7 Федерального закон «О полиции», ст. 4 Федерального закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре РФ)).

Таким образом, программно-директивные установки правоприменительной политики обладают рядом специфических черт (признаков), которые позволяют выделить их из общей массы средств политико-идеологического воздействия на правоприменительную деятельность. Во-первых, они представляют собой форму выражения интересов публичной власти и отражают линию (принципы, цели, направления) поведения государства в сфере реализации права. Во-вторых, их формулирование представляет собой одну из сторон деятельности компетентных субъектов, в которой конкретизируются их управленческие функции. Благодаря этому официальные установки выступают в качестве практических ориентиров в деятельности соответствующих органов и должностных лиц государства, воспринимаются ими как руководство к действию. В-третьих, установки правоприменительной по-

литики являются средствами политико-правового характера. Их политичность состоит в том, что они исходят от органов государственной власти и характеризуют их управленческую деятельность в правоприменительной сфере. Правовой же характер заключается в тех юридически значимых последствиях, которые влечет их исполнение либо неисполнение. Как правило, для них характерна также специфическая форма внешнего выражения.

Благодаря перечисленным признакам исходящие от субъектов правоприменительной политики установки представляют собой не просто призывы, лозунги или программы, но организационно-руководящие начала, обеспечивающие состояние управляемости процессами правоприменения. Их выработка и формулирование — это одно из направлений деятельности соответствующих компетентных субъектов. Юридическая правомочность принятия таких директив, как правило, закреплена соответствующими нормативно-правовыми актами как право (обязанность) органа или должностного лица принимать меры политико-управленческого характера в подведомственной ему области. Так, Конституцией РФ (п. 3 ст. 80) определено, что Президент РФ, в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Данное конституционное положение является юридической базой и обоснованием правомочности соответствующих действий президента. Это относится и к другим субъектам правоприменительной политики.

Как разновидность политико-правовых установок директивы субъектов правоприменительной политики выступают важными средствами государственного руководства практикой правоприменения. Они способствуют эффективной реализации нормативных предписаний с учетом актуальных задач общественного развития, состояния и возможностей правоприменительной практики.

Наибольшей эффективностью указанные установки обладают в тех случаях, когда содержащиеся в них требования согласуются не только с объективными потребностями государственного развития, но и с внутренними социально-психологическими ориентирами субъектов правоприменения. Именно такие предписания оказывают наиболее глубокое воздействие на мотивационную сферу личности, как рациональную, так и эмоциональную. Вместе с тем возможные расхождения между личной мотивацией и официальными государственными требованиями не могут служить основой для игнорирования последних, если они, разумеется, приняты в установленном порядке и имеют законный характер.

Формы выражения программно-директивных установок правоприменительной политики весьма разнообразны. Они представлены в виде соответствующих посланий, программ, обзорных и инструктивных писем, напоминаний, разъяснений, содержатся в качестве особых элементов содержания (ориентиры, оценки, требования, позволяющие судить о политике государства в той или иной сфере, по тому или иному вопросу) в указах, постановлениях, приказах и т.д.

Важно отметить, что содержание программно-директивной части правоприменительной политики представлено не распорядительными или иными политико-правовыми актами как таковыми, а содержащимися в них ориентирами, оценками, требованиями, позволяющими судить о политике государства в той или иной сфере, по тому или иному вопросу. Иногда политическое содержание правового акта бывает вполне очевидным, т.е. достаточно ясно выражает политическую линию государства по определенному вопросу (например, известные постановления высших судебных инстанций СССР и союзных республик, принятые как реакция на политику партии по борьбе с пьянством и алкоголизмом). В других случаях такой очевидности может и не быть. Например, для того чтобы определить основные ориентиры правоприменительной политики государства в отношении несовершеннолетних преступников, уяснить государственную идеологию по этому вопросу, скорее всего, потребуется изучить комплекс юридических документов, принятых по этому вопросу в разное время различными органами и должностными лицами государства. Другими словами, политическая насыщенность юридического акта (интерпретационного, правоприменительного и т.п.) как средства политико-идеологического управления может быть различной.

Вместе с тем следует особо подчеркнуть, что для установок правоприменительной политики наиболее характерна именно письменная форма внешнего выражения. Это объясняется прежде всего свойствами права как формализованной системы. Как правило, большинство требований субъектов государственной политики в сфере правоприменения могут быть реализованы, лишь будучи облеченными в надлежащую юридическую форму. Последняя в наибольшей степени способствует их восприятию как официальной директивы и, следовательно, повышает эффективность в системе средств государственного управления. Что же касается устных форм выражения политических установок, то они выполняют вспомогательную функцию. Это могут быть, в частности, напоминания о существующей письменной установке, требования активизировать деятельность по ее реализации и т.п. Особо жесткие требования относительно форм воздействия на правоприменитель-

ную практику предъявляются к деятельности правоохранительных органов (суда, прокуратуры, следствия и пр.).

Программно-директивные функции могут выполнять и отдельные индивидуальные (правоприменительные) решения, в особенности если речь идет о решениях областных, краевых, республиканских, высших судебных, надзорных, исполнительно-распорядительных органов. Такие решения не только особым образом «программируют» деятельность нижестоящих инстанций, задают ей необходимые государству ритм и направленность, но и оказывают общее стимулирующее воздействие по разрешению определенных категорий дел. В частности, факт привлечения высокопоставленного должностного лица к юридической ответственности за определенное правонарушение может быть весьма эффективным средством правоприменительной политики по мобилизации правоохранительных органов на борьбу с такими правонарушениями. И наоборот, декларирование, например, борьбы с коррупцией и иными правонарушениями в эшелонах власти, осуществляемое в ситуации их фактической безнаказанности, вряд ли способно оказать сколько-нибудь существенное влияние на правоприменительную практику.

Программно-директивные установки правоприменительной политики могут быть классифицированы по различным основаниям. По субъекту, издавшему установку, можно выделить установки президента, правительства, министерств, установки органов власти РФ и ее субъектов и т.п. В зависимости от сферы распространения программно-директивные установки могут быть общими и специальными, т.е. касаться правоприменительной деятельности в целом либо ее отдельных направлений (сферы действия уголовного, административного и иных отраслей права), ведомственными, межведомственными и др. В зависимости от полноты они могут быть завершенными (полными) и незавершенными (усеченными). Как правило, усеченные установки наиболее эффективны в тех случаях, когда имеется полная установка, однако ее осуществление требует внесения определенных корректив, или необходимо стимулировать действия субъектов по реализации завершенной установки. Могут быть использованы и иные критерии классификации указанных явлений.

Значимость программного компонента правоприменительной политики обусловлена его способностью оперативно влиять на происходящие в правовой сфере процессы путем внесения необходимых коррективов в правоприменительную деятельность. Программно-директивный блок наиболее подвижен, динамичен в содержании правоприменительной политики и позволяет ей добиваться существенных

социально-политических результатов при неизменности действующей системы законодательства. Политическое искусство в данном случае состоит в том, чтобы обеспечить такую направленность правоприменения, правореализационных процессов в целом, которая отвечает насущным потребностям общественного развития и при этом находится в русле основополагающих требований конституции и законодательства.

Организационно-управленческий компонент правоприменительной политики конкретизируется в основных направлениях и формах политико-организационного обеспечения и руководства правоприменительной деятельностью, а через нее и иными формами и аспектами реализации права.

Проведение определенного политического курса в сфере осуществления права требует соответствующей организации и организованности. Правоприменительная политика невозможна помимо деятельности соответствующих государственных и негосударственных институтов (органов, организаций, учреждений), занимающихся вопросами выработки и реализации государственно-правовой стратегии в сфере реализации права. Это парламент, суд, органы исполнительной власти, прокуратура, научные, просветительские и иные организации. Как правило, осуществление какого-либо направления правоприменительной политики (например, в сфере борьбы с коррупцией) требует формирования соответствующей организационной структуры, ответственной за данное направление, либо реорганизации, корректировки задач и функций действующих институтов. Отсутствие соответствующих организационных механизмов либо их ненадлежащее функционирование ведет к сбоям в осуществлении соответствующих политических задач, обрекает правоприменительную политику на декларативность, безынициативность и бездействие.

Организационная составляющая правоприменительной политики охватывает вопросы: кадрового обеспечения органов правоприменения; повышения профессионализма и культуры правоприменительной деятельности; определения эффективных форм контроля и координации деятельности соответствующих структур; информационно-методическое сопровождение указанной деятельности; материально-техническое обеспечение; мобилизации институтов гражданского общества на реализацию наиболее значимых задач в сфере осуществления правовых норм и т.п.

Практически каждый из указанных аспектов требует серьезного совершенствования в современных условиях. Известно, например, что на сегодняшний день кадровый состав судей, прокуроров, следователей

и некоторых других категорий правоприменителей во многих случаях не соответствует тем профессиональным и нравственным требованиям, которые бы позволили указанным органам эффективно решать возложенные на них задачи. Такая обеспокоенность, в частности, высказывалась представителями органов судебной власти на ряде заседаний Пленумов Верховного Суда РФ. Отмечалось, что недостаток кадров, а в некоторых случаях их низкий профессионализм, являются одной из причин малоэффективной работы судов. В этой ситуации значение данного аспекта правоприменительной политики резко возрастает. Необходимо выработать комплекс мер, направленных на повышение качества кадрового состава правоприменительных структур государства. В современных условиях первоочередными задачами правоприменительной политики в этом направлении являются: неуклонное проведение в жизнь принципа профессионализма во всех звеньях государственного аппарата, занятых вопросами властной реализации юридических норм; повышение социального статуса правоприменителей (судей, прокуроров, следователей и т.д.); улучшение финансового и материально-технического обеспечения указанных органов; повышение социально-экономических и политико-правовых гарантий их деятельности; принятия мер по качественному усовершенствованию учебной базы по подготовке и переподготовке специалистов-правоприменителей; привлечение для работы в органах правоприменения лучших специалистов и некоторые другие.

Совершенствование организационных основ и механизмов деятельности государственных органов в сфере реализации права требует усиления контрольно-координационных начал в указанной сфере. Сложность состоит в том, что организационный блок управления правоприменением весьма консервативен, формализован и замкнут. Он представлен громоздким государственным аппаратом, осуществляющим правоприменительные и властно-распорядительные функции в сфере осуществления права, множеством подзаконных нормативных актов, регламентирующих его деятельность, сложившимися стереотипами мышления, деловыми обыкновениями и некоторыми другими факторами. Сказываются и различные бюрократические тенденции. Каждая правоприменительная структура (прокуратура, полиция и т.д.) склонна подменять общегосударственные интересы интересами своего ведомства и, соответственно, решение сугубо ведомственных задач представлять как осуществление государственной политики. Такая ситуация чревата различными искажениями государственно-правовой стратегии на уровне организации и осуществления правоприменительной деятельности, что необходимо учитывать и в правоприменитель-

ной политике, в частности, при определении адекватных форм контроля в данной области.

Важным шагом на пути преодоления бюрократизма и косности в правоприменительной деятельности могло бы стать усиление общественного контроля в указанной сфере, развитие на демократической правовой основе различных форм общественного (гражданского) контроля.

Целям координации правоприменительной деятельности служат различные межведомственные совещания, коллегии, координационные советы и тому подобные мероприятия, на которых решаются вопросы взаимодействия различных государственных структур. Такая деятельность в своей основе регламентирована соответствующими нормативными актами. Например, Закон о прокуратуре РФ (ст. 8) регламентирует деятельность прокурора по координации усилий правоприменительных органов в борьбе с преступностью. Одной из основных задач Президента РФ, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 80), является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Координирующую функцию выполняют решения высших судебных инстанций, учитываемые не только судебными, но и другими правоприменительными органами государства.

Одной из важных организационных задач правоприменительной политики является информационно-методическое и материально-техническое обеспечение правоприменения. Обозначенное направление призвано способствовать оптимизации правоприменительной деятельности в плане:

1) создания современных систем, обеспечивающих передачу информации о праве и соответствующих программно-директивных установках правоприменительной политики в сжатые сроки и надлежащего качества;

2) налаживания деятельности по разработке научно обоснованных методик осуществления эффективной правоприменительной деятельности и их внедрению в практику;

3) обеспечения правоприменительной практики современными техническими средствами, необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Назначение правоприменительной политики в конечном счете состоит в том, чтобы добиться соответствующего качества правоприменительной деятельности, обеспечить ее направленность на решение тех задач (целей), которые рассматриваются политической властью как наиболее важные, существенные и сегодня, и в перспективе. В той мере, в какой правоприменительная деятельность реализует соответствующую политику государства в правореализационной сфере, она выступает,

во-первых, как форма проявлений указанной политики, ее материально-преобразующая сторона, а во-вторых, как источник обновления, совершенствования и развития самой этой политики. Отсюда ясно, насколько важное значение при определении характера и эффективности правоприменительной политики имеет анализ реально существующей *практики применения юридических норм и тенденций ее развития*.

Практика применения юридических норм формируется под влиянием целого ряда факторов как объективного, так и субъективного характера: экономических, социальных, психологических, ведомственных и т.д. Поэтому нередки случаи, когда она не вполне соответствует общему политико-правовому курсу государства или даже противоречит ему. В литературе отмечается, что составляющий содержание правоприменительной практики социально-правовой опыт может быть и позитивным, и негативным. Негативный опыт связан, как правило, с профессиональными деформациями властных субъектов правоприменительной деятельности и существует вопреки действующим правовым нормам¹. Соответственно, возникает вопрос, можно ли такую практику считать характеристикой правоприменительной политики или это отклонения от официально провозглашенного курса. П.Н. Панченко, например, полагает, что об уголовной политике можно судить как по соответствующим правовым актам, так и по важнейшим показателям правореализационной деятельности. Однако, по его мнению, далеко не всякая практика может рассматриваться в качестве фактора уголовной политики. Формой выражения уголовной политики является лишь передовая практика².

При решении данного вопроса необходимо, на наш взгляд, различать два аспекта. Во-первых, понимание практики как фактора политики, во-вторых, как формы выражения политики.

Практика влияет на содержание политики прежде всего в качестве объективного фактора. Политика вырабатывается на основе существующей практики и видит свою задачу в том, чтобы ее либо сохранить и упрочить, либо коренным образом изменить, исправить, усовершенствовать. В указанном смысле фактором правоприменительной и любой другой правовой политики является всякая практика: и передовая, и отсталая, и прогрессивная, и регрессивная, и законная, и незаконная.

В выступлениях генерального прокурора России и руководителей некоторых других правоохранительных органов неоднократно выражалась озабоченность существующей практикой регистрации заявлений

¹ *Вопленко, Н.Н.* Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции: монография / Н.Н. Вопленко, А.П. Рожнов. — Волгоград, 2004. С. 89.

² *Панченко, П.Н.* Советская уголовная политика. Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью: ее становление и предмет. — Томск, 1988. С. 128.

Лекция 3

ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (А.В. Рудковский)

граждан о совершенных преступлениях. Суть подобной практики такова, что компетентные органы регистрируют далеко не все преступления. Такая практика, конечно, в корне расходится с политикой государства в области борьбы с преступностью, ибо искажает действительное положение вещей в данной сфере, нарушает права личности, не способствует выработке адекватных мер политико-правового воздействия. Практика эта незаконна. Является ли такая практика фактором правоприменительной политики? Безусловно. Во-первых, она искажает политическую линию государства в указанной сфере, не способствует достижению целей правовой политики и, значит, требует исправления. Во-вторых, отмеченная практика является объективным показателем несовершенства указанной политики, свидетельствует о наличии определенных недоработок в данной области. Ведь задача правоприменительной политики в том и состоит, чтобы обеспечить состояние управляемости процессами применения юридических норм, минимизировать возможное влияние на них иных факторов и тем самым максимально гарантировать законными средствами их подконтрольность воле и интересам государства. И если практика правоприменения не соответствует нормативным требованиям и директивным установкам, то это говорит прежде всего о несостоятельности, неэффективности соответствующих политико-правовых мер.

Но можно ли сказать, что изложенная практика выступает не только фактором, но и формой правоприменительной и в целом правовой политики государства. Очевидно, нет. Формой выражения правоприменительной политики может считаться лишь такая практика, которая адекватно выражает содержание указанной политики. Незаконная практика, так сказать, по определению такого значения иметь не может, ибо правовая политика — это в первую очередь политика, согласная с правом. Но важно отметить, что и законная правоприменительная деятельность далеко не всегда выступает в качестве адекватной формы осуществления правоприменительной политики. Для этого она должна быть не только формально законной, но и содержательно целесообразной, т.е. способствовать осуществлению целей и задач этой политики в конкретной области регулируемых правом отношений.

Обобщая изложенные положения об основных признаках и содержании правоприменительной политики, можно предложить следующее определение указанного феномена: *правоприменительная политика* — это выраженная в системе политико-правовых установок, организационно-управленческих средств и тенденций правоприменительной деятельности стратегия и тактика государства в сфере реализации юридических норм.

Цели (задачи) правоприменительной политики. Как сфера осознанной деятельности людей политика связана с целеполаганием, т.е. мысленным предвосхищением, предвидением того результата, на достижение которого направлены действия. Цели вносят в политику элемент осмысленности и организованности, выражают одну из фундаментальных закономерностей социального развития — принципа опережающего отражения социальной действительности¹. В умении ставить социально обоснованные цели, адекватно отражающие потребности и тенденции общественного развития, а также определять оптимальные пути и средства их достижения заключается важная часть политического искусства как такового. В то же время непродуманные, оторванные от действительности цели могут дезориентировать социально-политическую практику и препятствовать общественному прогрессу.

Таким образом, *цели правоприменительной политики* — это идеальное выражение результатов, на достижение которых направлена деятельность ее субъектов. С обоснования и определения таких целей, собственно говоря, и начинается формирование политики правоприменения. Последовательность здесь такая: потребности > интересы > цели.

Целевой компонент правоприменительной политики представлен двумя группами ориентиров: во-первых, теми, которые характерны для правовой политики в целом и, следовательно, для всех ее разновидностей; во-вторых, ориентирами, отражающими специфику назначения собственно правоприменительной политики.

Правовая политика — развивающийся феномен, что находит свое отражение и в ее целях. Одни из них утрачивают свое значение и сходят с политической сцены, другие возникают, третьи наполняются новым социальным содержанием. Особенно подвижным оказывается тактиче-

¹ Козюбра, Н.И. Социалистическое право и общественное сознание. — Киев, 1979. С. 147–148.

ский элемент, который призван оперативно откликаться на возникающие вызовы времени и вносить необходимые коррективы в ближайшие и промежуточные ориентиры. Все это создает определенные объективные и субъективные сложности при определении целей правовой политики.

В качестве приоритетных целей правовой политики современного Российского государства в литературе указываются: декриминализация общественных отношений, оборона государства, построение гражданского общества и правового государства, соблюдение и защита прав и свобод личности, приоритет прирожденных прав человека, достойное частное право, верховенство правосудия и др.

Авторы проекта концепции правовой политики современной России выделяют 19 стратегических (перспективных) целей правовой политики и 18 наиболее актуальных (приоритетных) задач. То есть в общей сложности около 40 ориентиров¹. В их числе: социальная и политическая стабильность; экономический прогресс; высокий уровень благосостояния, качества и продолжительности жизни; безопасность личности, общества и государства; высокий авторитет и полноправие в международных отношениях; экологическое благополучие; высокий уровень развития науки и технологий; широкая легитимация нравственных и культурных ценностей и традиций; гражданское общество; правовое государство и др.

Правовая политика, бесспорно, так или иначе включена в процесс осуществления практически всех социально значимых задач, стоящих перед современным российским обществом и государством. Экономический и научно-технический прогресс, экологическое благополучие и т.п. ориентиры Российского государства не могут быть безразличны и для правовой политики. Тем не менее как элементы содержания именно правовой политики указанные ориентиры должны быть увязаны с сущностью и назначением последней в механизме политического руководства социальным развитием. Экономический прогресс, например, может достигаться путем эксплуатации человека, использования различных форм экономического и внеэкономического принуждения, игнорирования элементарных социально-экономических прав трудящихся и т.д. Иными словами, он далеко не всегда совпадает с прогрессивными требованиями нравственного и правового сознания, а порой может вступать и в известное противоречие с ними. Поэтому ориентиром и показателем эффективности правовой политики должен быть признан не экономический прогресс как таковой, а прогресс в сфере

обеспечения социально-экономических прав человека (на труд, собственность, отдых, справедливое вознаграждение и т.д.), развития гражданского, трудового и т.п. законодательства, совершенствования гарантий трудовых прав граждан Российской Федерации и пр.

Те же соображения относятся к развитию науки и технологий, высокому уровню благосостояния, качества и продолжительности жизни, экологическому благополучию и некоторым другим ориентирам. Все они должны быть осмыслены как специфичные политико-правовые задачи.

В связи с этим слишком прямолинейным выглядит подход, согласно которому правовая политика должна решать в сфере материального производства такие задачи, как: стабилизация основных показателей промышленности, сельского хозяйства и других отраслей; структурная перестройка общественного производства в направлении его социальной ориентации; техническое перевооружение отраслей материального производства; повышение качества продукции отечественных предприятий до уровня требований мирового рынка; рационализация размещения производства¹ и др.

Если все это задачи правовой политики, то чем же тогда должна заниматься экономическая политика?

Изложенное говорит о том, что в настоящее время существует настоятельная потребность в самостоятельном и более углубленном изучении механизма целеполагания в правовой политике, в частности, обоснования критериев отнесения тех или иных социальных ориентиров к целям указанной политики.

При решении указанного вопроса, на наш взгляд, следует руководствоваться следующими установками.

Во-первых, цели правовой политики представляют собой специфичные ориентиры общественного сознания, осуществление которых, в силу их особой социальной значимости, связывается с деятельностью соответствующих публичных институтов, прежде всего государства. Речь, следовательно, идет о таких идейных установках, которые «высвобождаются» над сферой индивидуального (корпоративного, группового) сознания и предстают в виде определенных общезначимых социальных ценностей (например, правовое государство, права личности).

Во-вторых, цели правовой политики — это такие стратегические (идеи-ценности) и тактические (идеи-задачи) ориентиры, которые имеют непосредственное отношение к функционированию и развитию

¹ Малько, А.В. Проект Концепции правовой политики в РФ до 2020 г. / А.В. Малько, Н.И. Матузов, К.В. Шундикова — Москва, 2008. С. 16–18.

¹ Минюк, Н.В. Социально-экономические и нравственно-гуманистические аспекты правовой политики // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права РАН / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. — Москва, 2007. С. 7.

правовой системы общества. По образному выражению С.С. Алексеева, «изюминка» правовой политики заключается в том, что у нее «должны быть приоритеты, притом приоритеты права»¹. Действительно, без подобной «изюминки» правовая политика способна «раствориться» в общем потоке государственного целеполагания, утратить свою специфику и социальную ценность.

В-третьих, как особые государственно-правовые ориентиры, цели правовой политики формулируются в соответствующих официальных документах (декларациях, программах, посланиях, нормативно-правовых актах и т.п.).

Степень юридической конкретизации указанных целей зависит от их особенностей. Своеобразие перспективных, тем более конечных целей состоит, в частности, в том, что их реализация возможна только в отдаленном будущем в силу отсутствия соответствующих условий в настоящем. Поэтому такие цели, даже если они закрепляются в действующем законодательстве, имеют преимущественно идеологическое значение. Обеспечить их реализацию средствами права нельзя. Невозможно и недопустимо привлекать гражданина или должностное лицо к юридической ответственности на том основании, что его действия, например, по чьему-то мнению, противоречат целям строительства правового государства, обеспечения благополучия и процветания России и т.п. конституционным ориентирам. Подобные подходы всегда чреваты субъективизмом и беззаконием. Общая направленность государственно-правового развития в данном случае обеспечивается средствами идеологии, политики, воспитания и т.д. Другое дело, когда речь идет о промежуточных и ближайших целях правовой политики, для реализации которых уже в настоящем есть необходимые средства и условия. Такие цели имеют все основания служить не только политико-идеологическим, но и формально-юридическим ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности, подкрепляясь в своей реализации необходимыми юридическими гарантиями. В частности, провозглашая человека высшей ценностью, Конституция России обязывает государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Тем самым гуманизм как цель правовой политики обеспечивается государственно-правовыми гарантиями в части признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Аналогичным образом обстоит дело и с такой целью правовой политики, как обеспечение законности и правопорядка в стране. Можно назвать и другие цели правовой политики, которые либо уже фор-

¹ Алексеев, С.С. Основы правовой политики в России. М., 1995. С. 72.

мализованы, либо могут быть формализованы в виде соответствующих правовых ориентиров.

Таким образом, в качестве юридически значимых государственных ориентиров цели правовой политики:

- 1) устанавливаются преимущественно государством;
- 2) отражают наиболее значимые общественные интересы;
- 3) характеризуются специфичными способами своей юридической формализации и практического осуществления;
- 4) обладают свойствами нормативной обязательности;
- 5) обеспечиваются соответствующими государственными гарантиями¹ и т.д.

Помимо изложенных цели правовой политики должны отвечать и некоторым другим требованиям. В частности, они должны:

- быть нравственно обоснованными;
- адекватно отражать особенности национальной правовой системы и переживаемого обществом и государством исторического периода;
- обладать позитивно-правовым потенциалом, т.е. ориентировать социальную деятельность на всемерное развитие и утверждение прогрессивных правовых начал в общественной жизни и политике;
- быть социально мотивированными, вызывать поддержку и одобрение в общественном мнении и поведении людей;
- обеспечиваться соответствующими юридическими, интеллектуальными, организационными и иными ресурсами;
- быть системно организованными, включать в определенной последовательности стратегические и тактические, общие и частные, главные и производные, конечные и промежуточные и т.п. цели.

В качестве основной (генеральной) цели правовой политики современной России, на наш взгляд, необходимо рассматривать создание правовых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Указанная цель в полной мере отражает природу современного Российского государства как правового и социального (ст. 7 Конституции РФ), его ориентацию на гуманистические идеалы (ст. 2 Конституции РФ) и вместе с тем адекватно указывает на его политико-правовые возможности.

Государство само по себе не может сделать жизнь человека достойной и свободной, но оно может и обязано создавать для этого необходимые государственно-правовые условия. «Конечно, потреб-

¹ Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. — Саратов, 2003. С. 45–46.

ности человека разнообразны и субъективны, — отмечал П. И. Новгородцев, — и определить точно, где начинается образ жизни, достойный человека, нельзя. Однако из этого не следует, что праву здесь нечего делать и нечего определять... Можно спорить о восьми- или девятичасовом рабочем дне, но совершенно очевидно, что пятнадцать или восемнадцать часов работы есть бессовестная эксплуатация. Можно спорить о возможных размерах жилища в сторону отклонения вверх от минимальной нормы; но бесспорно, что темные и сырые подвалы противоречат всяким нормам допустимого и возможного. Право и становится на этот путь, когда оно берет на себя определение известных условных норм»¹.

Достойная жизнь и свободное развитие человека — в равной мере и политический, и правовой, и нравственный императив (идеал). «Нравственный интерес требует личной свободы как условия, без которого невозможно человеческое достоинство и высшее нравственное развитие. Но человек не может существовать, а следовательно, и развивать свою свободу и нравственность иначе как в обществе. Итак, нравственный интерес требует, чтобы личная свобода не противоречила условиям существования общества»².

Речь, таким образом, идет о «формуле» социального развития, где интересы личности, общества и государства сущностно совпадают, взаимно предполагают и восполняют друг друга.

Достойная жизнь и свободное развитие человека — это самый общий ориентир. Он предполагает постановку более конкретных целей и задач. Они весьма разнообразны и в большей мере подвержены влиянию текущего момента. Поэтому сформулировать какой-то законченный перечень указанных целей вряд ли возможно.

Вместе с тем и на данном уровне можно выделить некоторые базовые ориентиры, которые имеют общее значение для всей правовой политики и образуют своеобразную стратегию «второго уровня».

1. Достойная жизнь и свободное развитие человека, а следовательно, прогрессивное развитие общества и государства в качестве неперемennого условия требуют прежде всего обеспечения стабильности и порядка в общественных отношениях. И это как раз одна из тех задач, ради которой существует право и другие социальные регуляторы. «Цель права — мир...»³, — лаконично сформулировал указанную идею Р. Йеринг. Первая великая задача права, «равным образом всеми одобрен-

¹ Новгородцев, П. И. Сочинения. М., 1995. С. 324.

² Соловьев, В. С. Оправдание добра. М., 1992. С. 330.

³ Йеринг, Р. Борьба за право. — Санкт-Петербург, 1912. С. 15.

ная — правовая стабильность, безопасность, то есть порядок и мир»¹, — отмечал Г. Радбрух. «Люди все еще не усвоили основную аксиому всякой политики, — писал И. А. Ильин, — согласно которой право и государство создаются для внутреннего мира...»².

Установление, поддержание, совершенствование и развитие правопорядка — такова, следовательно, одна из основополагающих целей правовой политики. Если она не реализуется, то все остальные в значительной мере утрачивают свой смысл.

2. Эффективный правопорядок возможен при условии уважения и строгого соблюдения предписаний конституции, законов, подзаконных актов, соблюдения договорных обязательств и т.д., иными словами, в условиях соблюдения требований законности.

Обеспечение режима законности в стране — такова еще одна ключевая и приоритетная цель правовой политики.

3. Правопорядок и законность хотя и являются базовыми факторами и основами стабильного социального развития, тем не менее требуют постоянной корректировки на предмет их соответствия основополагающим требованиям нравственного и правового сознания. Речь идет о таких требованиях, как справедливость, равенство, свобода и др. Хотя содержание указанных идеалов исторически изменчиво, они всегда сохраняют значение важнейших императивов правового развития и, следовательно, должны учитываться при выработке и реализации правовой политики.

В настоящее время указанные нравственно-правовые требования находят свое выражение и конкретизацию преимущественно в системе естественных и неотъемлемых прав и свобод личности. Последние, согласно Конституции РФ, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Следовательно, обеспечение социально-экономических, политических, личных и иных прав и свобод личности — один из базовых и бесспорных ориентиров правовой политики современной России.

4. Правопорядок, законность, права личности и многие другие цели могут быть достигнуты лишь при условии эффективного функционирования государственного механизма, в частности судебной системы и иных правоохранительных органов (прокуратура, милиция и пр.).

Совершенствование правовых основ, структуры, механизма и иных аспектов деятельности государственно-правовых учреждений, выра-

¹ Радбрух, Г. Философия права. — М., 2004. С. 87.

² Ильин, И. А. О сущности правосознания // Теория права и государства. М., 1998. С. 257.

ботка адекватных форм взаимодействия государственного аппарата с институтами гражданского общества в правовой сфере — еще одна исключительно важная задача правовой политики.

5. Никакие преобразования в правовой сфере не могут быть эффективными, если не находят понимания и поддержки в массовом правосознании граждан. Поэтому требуется особое внимание правовой политики к вопросам правового воспитания, развитию системы юридического образования, правовой науки и т.д.

Таким образом, для того чтобы правовая политика могла служить эффективным инструментом совершенствования и развития государственно-правовой сферы, способствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, она должна сохранять комплексный характер, уделять должное внимание всем элементам правовой системы современного общества.

Стратегические цели правовой политики — это тот общий телеологический каркас, благодаря которому обеспечивается ее единство и на основе которого вырабатываются более частные цели в рамках тех или иных направлений правовой политики. Таковы, например, задачи уголовной, административной политики и т.д.

Что касается правоприменительной политики, то она сосредоточена главным образом на обеспечении целесообразного развития процессов правоприменительной и в целом правореализационной практики. Исходя из этого, вырабатывается стратегия и тактика правоприменения. Если общей целью правовой политики является, например, развитие правосознания и правовой культуры субъектов права, то задача правоприменительной политики состоит в повышении уровня профессионального правосознания правоприменителей, совершенствовании системы подготовки и переподготовки соответствующих кадров, распространение передового опыта правоприменительной деятельности и пр. Если правовая политика в целом направлена на повышение эффективности регулятивного, охранительного, информационного и т.д. действия права, то правоприменительная политика видит свою задачу в повышении эффективности правоприменительной деятельности, в создании условий, стимулирующих социально активное поведение граждан по реализации своих прав и обязанностей, и т.д.

Цели правоприменительной политики можно классифицировать по разным основаниям¹.

¹ Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. — Саратов, 2003. С. 198.

Так, в зависимости от того, охватывает цель общий результат, на достижение которого направлены усилия всех субъектов правоприменительной политики, или конкретизирует его применительно к определенному направлению указанной политики, виду регулируемых отношений и т.д., можно выделить общие и специальные цели.

Основными *общими* целями правоприменительной политики являются, в частности: упрочение законности и правопорядка; повышение эффективности правоприменительной деятельности; стимулирование социально активного поведения граждан по реализации своих прав и обязанностей; обеспечение и защита прав и свобод личности; предупреждение и борьба с правонарушениями; совершенствование профессионального правосознания и правовой культуры правоприменителей и др. *Специальные* цели конкретизируются в рамках уголовной, административной и т.п. политики правоприменения.

С точки зрения последовательности осуществления целей правоприменительной политики во времени они подразделяются на ближайшие (тактические) и перспективные (стратегические).

Стратегический компонент представлен долгосрочными целевыми установками, полное осуществление которых возможно в более или менее отдаленной перспективе. Определяя перспективу государственно-правового развития, такие установки оказывают общее мобилизующее и воспитательное воздействие на поведение соответствующих субъектов. «Эти цели, — отмечал Г. Еллинек, — ближайшим образом указывают не столько на то, что должно совершаться, сколько на то, что должно быть отвергнуто <...> служат критерием для оценки существующих отношений, признаваемых, соответственно такой оценке, подлежащими отмене или преобразованию»¹.

В своей основе стратегия правовой политики едина. Ее главный ориентир — создание правовых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Что же касается тактики, то она более динамична, представляет собой средство осуществления стратегии. Тактика правоприменительной политики вырабатывается с учетом особенностей переживаемого обществом и государством исторического периода, состояния тех или иных сфер правового регулирования, наличных ресурсов и т.д. В одних случаях требуется сосредоточить усилия на борьбе с коррупцией, в других — на защите собственности и т.д. Тактика правоприменительной политики находит свое выражение, в частности, в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, в программных документах Правительства РФ, его ми-

¹ Еллинек, Г. Общее учение о государстве. — Санкт-Петербург, 2004. С. 244–245.

нистерств и ведомств, руководящих указаниях генерального прокурора РФ и т.д.

Цели правоприменительной политики можно классифицировать и по их содержанию. С учетом данного критерия можно выделить: *общественно-политические цели* (утверждение принципов правового государства, укрепление законности, обеспечение политических прав граждан и т.д.); *идеологические и культурно-просветительские* (утверждение гуманистической правовой идеологии, повышение авторитета государства и права в общественном сознании; развитие системы правового воспитания граждан и правоприменителей, стимулирование научной, просветительской и т.п. деятельности в сфере права и т.д.); *социально-экономические* (обеспечение социально-экономических прав личности, защита государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности и т.д.); *организационные* (совершенствование организационной структуры правоприменения, внедрение эффективных форм контроля и координации в указанной сфере, улучшение кадрового потенциала и т.д.); *информационные* (создание современной системы коммуникаций в сфере реализации правовых норм, обеспечение открытости и доступности информации о состоянии, тенденциях, перспективах и т.д. правоприменительной деятельности в стране, распространение передового опыта правоприменительной деятельности и пр.) и некоторые другие.

Важное значение в плане уяснения специфики правоприменительной политики имеет также градация целей по степени их индивидуализации. С учетом такого подхода можно выделить предметные (цели-задания) и функциональные (цели-направления).

Предметные цели ориентируют субъекта на достижение вполне конкретного результата и имеют характер строго индивидуализированных заданий. Это своеобразные цели «разового» назначения. С наступлением требуемого результата предметная цель себя исчерпывает.

В сфере правоприменительной политики предметные цели имеют достаточно широкое распространение. Они используются всякий раз, когда необходимо и возможно определить конечный результат деятельности на ближайшую перспективу. Такое значение имеют, например, цели-задания, касающиеся создания (либо ликвидации, реорганизации) соответствующих правоприменительных структур (скажем, Следственного комитета РФ), подготовки специалистов определенного профиля и количества для правоохранительных органов (следователей, экспертов-криминалистов и т.д.), разработки и принятия определенных директив, программ и т.д.

Отличие от предметной *функциональная цель* определяет не конечный результат деятельности, а ее общую социально значимую направ-

ленность. Оставаясь ближайшей, непосредственной целью субъекта, функциональная цель не исчерпывается какими-то конкретными результатами деятельности. Напротив, она оказывает регулирующее воздействие путем постоянной ориентации субъекта. Так, независимо от конкретных результатов деятельности важнейшей функциональной целью прокуратуры является надзор за законностью, полиции — борьба с преступностью и т.д.

Поскольку деятельность (функционирование) субъектов правоприменительной политики подчинена достижению определенных предметных результатов (например, снижение уровня коррупции), постольку функциональные цели неразрывно связаны с предметными, выступают необходимыми средствами достижения последних. Вместе с тем, в отличие от предметных, функциональные цели более стабильны. Они выражают объективные стороны существования того или иного социального явления и поэтому в меньшей степени подвержены политической конъюнктуре и различным идеологическим влияниям. В каких бы социально-экономических и политических условиях не осуществлялась правоприменительная политика, она оправдывает свое существование постольку, поскольку способна обеспечить социально-правовую эффективность правоприменительной деятельности. А для этого правоприменительная политика должна решать ряд функциональных задач: вырабатывать (корректировать, уточнять) стратегию правоприменения; определять государственные приоритеты в сфере властной реализации права и оптимальные пути и средства их достижения; обеспечивать согласованное функционирование органов государства по реализации правовых норм, координировать и стимулировать их деятельность по наиболее важным направлениям; осуществлять прогнозирование состояния и тенденций развития процессов реализации права на ближайшую и отдаленную перспективу; обеспечивать последовательность и планомерность правоприменительной деятельности.

Функции правоприменительной политики. В философской литературе функция (лат. *functio* — исполнение, совершение) рассматривается как внешнее проявление свойств какого-либо объекта в определенной системе отношений¹. Что касается юридической науки, то она «адаптирует» приведенное предельно абстрактное и широкое определение функцией к потребностям изучения собственного предмета (объекта)². В результате термин «функция» приобретает более специфичное значение. Под функциями государства, например, понимают не любые

¹ Философский словарь. — Москва, 1975. С. 448.

² Венгеров, А. Б. Теория государства и права. — Москва, 2000. С. 141.

проявления его свойств, а лишь основные направления (стороны) деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение¹. Аналогичным или близким по смыслу образом определяются функции права, юридической деятельности, правоприменительной практики² и других государственно-правовых явлений. Такой подход взят за основу и в настоящей работе.

Функции правоприменительной политики — это основные направления ее целенаправленного воздействия на процессы реализации правовых норм, а также другие аспекты (стороны, элементы) правового регулирования, в которых проявляются и конкретизируются ее сущность, социальное назначение, творчески-преобразующая роль в механизме обеспечения поступательного правового развития государства и общества.

Классификация функций правоприменительной политики, как и функций других государственно-правовых явлений, может проводиться по различным критериям.

Так, в частности, в зависимости от характера решаемых правоприменительной политикой задач можно выделить: функцию обеспечения и защиты прав и свобод личности; функцию укрепления, совершенствования и развития законности и правопорядка; функцию развития правосознания и правовой культуры правоприменителей и иных субъектов правореализации и др.

К правоприменительной политике можно подойти и с точки зрения ее места и назначения в механизме осуществления правовых норм. В таком случае можно выделить идеолого-воспитательную, организаторскую, информационную, регулятивную, охранительную и некоторые другие функции. Все они акцентируют внимание на тех или иных сторонах управленческого воздействия указанной политики на процессы реализации правовых норм.

В зависимости от сферы осуществления допустимо выделять внутренние (направленные на решение внутриполитических задач) и внешние (направленные на решение внешнеполитических задач) функции правоприменительной политики.

Внешнеполитический аспект функционирования правоприменительной политики приобретает особое значение в связи с углублением интеграционных процессов в современном мире, интернационализацией международной преступности, усилением взаимозависимости

¹ Байтин, М. И. Вопросы общей теории государства и права. — Саратов, 2006. С. 59.

² Радько, Т. Н. Методологические вопросы познания функций права. — Волгоград, 1974. С. 13; Карташов, В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. — Саратов, 1989. С. 124; Вопленко, Н. Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции: монография / Н. Н. Вопленко, А. П. Рожнов. — Волгоград, 2004. С. 193.

современных государств, требующей выработки согласованных и скоординированных правовых решений по самым разным вопросам (обеспечение прав и свобод личности, борьба с преступностью и т.д.).

В последнее время в литературе предложена градация функций правоприменительной политики на два вида или типа: социально-политические и государственно-правовые.

Под социально-политическими функциями правоприменительной политики предлагается понимать основные направления ее общеполитического, идеологического, культурно-просветительского воздействия на процессы осуществления правовых норм. Специфика указанных функций состоит в том, что они:

- 1) реализуются преимущественно в организационных формах;
- 2) опираются на методы убеждения, просвещения, пропаганды, прогнозирования и др.;
- 3) нацелены на создание общих политических, идеологических и прочих предпосылок для эффективной реализации права и в этом смысле имеют универсальный характер;
- 4) отражают потенциал взаимодействия современного государства и институтов гражданского общества в области формирования и осуществления правореализационной стратегии (тактики).

Выделяются две подгруппы указанных функций: функции, обусловленные природой и назначением правоприменительной политики как особого средства руководства процессами осуществления права (функция стратегического планирования; функция социального контроля; коммуникативная функция), и функции, обусловленные влиянием интеграционных, генеративных, творчески преобразующих и иных возможностей общечеловеческой культуры, составной частью которой является правовая культура (функция правовой социализации; функция социальной интеграции, гармонизации общественных и личных интересов).

Что касается государственно-правовых функций правоприменительной политики, то они отражают основные направления ее официального государственно-властного воздействия на процессы осуществления правовых норм. Своеобразие указанных функций состоит в том, что они:

- реализуются преимущественно в правовых формах;
- опираются на методы государственно-правового принуждения;
- нацелены на создание официальных управленческих предпосылок для эффективной реализации права;
- выражают прерогативы компетентных государственных органов и должностных лиц в области формирования и осуществления правореализационной стратегии (тактики).

В системе указанных функций также предлагается выделять две подгруппы:

1) функции правоприменительной политики, характеризующие интенсивность и степень ее воздействия на саму правоприменительную деятельность (функция оптимизации индивидуального регулирования общественных отношений; функция обеспечения единообразного понимания и применения юридических норм; функция подзаконной конкретизации действующих правовых предписаний; функция технико-юридической коррекции законодательства и иных формально-юридических источников права);

2) функции правоприменительной политики, раскрывающие основные направления ее влияния на другие сферы бытия права (функция совершенствования действующего законодательства; функция развития профессионального правосознания и правовой культуры; функция охраны, поддержания и укрепления законности и правопорядка; функция обеспечения реализации и защиты прав и свобод личности, прав и законных интересов коллективных субъектов права)¹.

Изложенный подход, как видим, акцентирует внимание на том, что функции правоприменительной политики, во-первых, находятся в тесной взаимосвязи с функциями государства, права, правовой политики, правоприменительной практики и некоторых других явлений, что, несомненно, правильно; во-вторых, что они характеризуются не только особой направленностью, но и спецификой механизма осуществления, с чем также нельзя не согласиться.

Поскольку основное назначение правоприменительной политики состоит в обеспечении наиболее целесообразного, законного и эффективного развития правореализационных процессов, то в теоретическом и практическом плане важно показать, по каким основным направлениям реализуется эта задача. С учетом такого подхода можно выделить ценностно-ориентационную, прогностическую, планово-организаторскую и контрольно-координационную функции правоприменительной политики. На анализе указанных функций мы и остановимся подробнее.

Суть *ценностно-ориентационной функции* правоприменительной политики заключается в определении основных ценностных ориентиров правоприменительной деятельности и обеспечении их последовательного претворения в жизнь. Речь идет о таких нравственных и политико-правовых идеалах, как человеческое достоинство, права и свободы личности, справедливость, законность, ответственность и др.

¹ Гасанкадиев, Т.Г. Функции правоприменительной политики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2016. С. 8–9, 14–17.

Важнейшие ценностные установки правоприменительной деятельности в настоящее время получили официальное признание и формально-юридическое закрепление в Конституции РФ и других законодательных актах. Однако, к сожалению, уровень их практической реализации в деятельности судебных, правоохранительных, исполнительно-распорядительных и иных органов нашего государства остается низким. Сохраняется реальная опасность дискредитации прав человека, правового государства, свободы, демократии, опасность «заболтать» их, «заговорить», превратить в банальности¹. Поэтому усиление гуманистических начал правоприменения является одной из насущных задач государственной политики. Н.Н. Вопленко, в частности, отмечает, что правоприменительная политика в своем существовании должна соответствовать стратегической цели права — обеспечению справедливости, а ее цели и средства должны соотноситься с идеалами нравственного, законного, истинного и легитимного применения права².

Принципиально важно, в частности, обеспечить устойчивую ориентацию всего правоприменительного механизма на права личности как основной показатель и критерий эффективности его работы. Практика последних десятилетий показывает, что, несмотря на кажущуюся очевидность такого подхода, его претворение в жизнь представляет одну из самых сложных задач. Предпринимаемые в указанном направлении меры (в частности, соответствующие решения Пленума Верховного Суда РФ) оказываются малоэффективными. Правоприменительная деятельность по-прежнему ориентируется на сугубо внешние показатели (количество возбужденных дел и пр.) Глубинная причина такого положения, очевидно, состоит в серьезной деформированности профессионального правосознания на уровне ментальных установок, в слабости так называемого правоуважающего сознания³. А это значит, что усиление ценностно-ориентирующих начал правоприменительной деятельности должно быть более четко увязано с проблемами формирования профессиональной правовой культуры и правосознания, совершенствованием системы юридического воспитания и образования. То есть речь, в сущности, идет о тех проблемах, которые повсеместно звучат как крайне важные, но, к сожалению, систематического реше-

¹ Матузов, Н.И. Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2003. С. 273.

² Вопленко, Н.Н. Правоприменительная политика и справедливость // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Материалы Международного круглого стола. — Волгоград, 2013. С. 23.

³ Байниязов, Р.С. Правосознание и правовой менталитет в России. — 2-е изд., изм. и перераб. — Саратов, 2008. С. 101.

ния на уровне государственной политики, в том числе кадровой, не получают.

Еще одной важной функцией правоприменительной политики является *прогностическая*. Она состоит в определении вероятных тенденций развития правореализационных процессов в целях выработки соответствующих мер превентивного (стимулирующего или ограничивающего) воздействия. «Определяя смысл прогнозируемых событий в сфере правовой жизни, их связи и тенденции развития, мы обретаем способность так воздействовать на соответствующие условия, среду и факторы, что эти события изменяются в нужном нам направлении»¹.

Возможность осуществления обоснованных прогнозов составляет основу любой политики. И правоприменительная политика здесь не является исключением. Более того, она не может эффективно выполнять свои задачи, если практика правоприменения будет идти впереди нее. Только при условии опережающего отражения могут быть приняты своевременные меры упреждающего характера в отношении тех тенденций, которые противоречат преследуемым политико-правовым целям, а также предприняты шаги по стимулированию, поддержке социально полезных направлений. Такое состояние правоприменительной политики возможно лишь в тех случаях, когда ее субъекты будут проводить целенаправленную деятельность по выявлению формирующихся тенденций правоприменения, изучению их свойств, факторов, оказывающих влияние на их развитие и прогнозированию их будущих состояний.

Понятно, что степень достоверности даваемых прогнозов напрямую обусловлена научной состоятельностью соответствующих методов и методик. Разработкой и систематическим применением подобных методов, по мнению ряда отечественных и зарубежных авторов, должна заниматься особая наука — политика права. По определению, в частности, А. Подгурецкого, «политика права (как наука о рациональном осуществлении социальных изменений, производимых с помощью права как инструмента этих изменений), опираясь на систему общепризнанных ценностей, а также на знание закономерностей социального поведения, занимается разработкой директив о планировании и реализации социальных изменений»².

К сожалению, правовое прогнозирование у нас пока реализуется эпизодически, например, в связи с предполагаемым принятием конкретного закона. Прогностические задачи решают некоторые научные

центры (например, НИИ правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии Министерства юстиции РФ). Вместе с тем ясно, что без налаживания систематической прогностической работы невозможно эффективно решать задачи в сфере профилактики и борьбы с правонарушениями, стратегического правового планирования, определения приоритетных направлений организации и деятельности судебных, надзорных, регистрационных, следственных и иных правоприменительных органов государства. Поэтому прогностическая функция является одним из «сквозных» направлений осуществления не только правоприменительной, но и иных видов правовой политики.

С прогностической функцией тесно связана *планово-организаторская*. Ее содержанием является выработка реалистичной программы действий субъектов правоприменения по реализации поставленных задач и создание необходимых для этого организационных условий и предпосылок. В ходе осуществления указанной функции определяются этапы, последовательность, темпы, сроки, средства реализации целей правоприменительной политики. Для того чтобы план был обоснованным и реальным с точки зрения его практической реализации, он должен опираться на результаты соответствующих прогнозов относительно состояния и перспектив развития объекта управления, а также исходить из объективных возможностей тех средств (в широком смысле), при помощи которых планируется достичь желаемого результата.

В сфере правоприменительной политики планово-организаторская функция выражается в разработке и принятии соответствующих государственных планов (например, Национальный план противодействия коррупции), концепций (например, Концепция правовой реформы в Российской Федерации, Концепция административной реформы в Российской Федерации и пр.), в формировании необходимых управленческих структур (например, Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции) и т.д.

Функции планов выполняют некоторые исполнительно-распорядительные акты органов управления, постановления высших судебных инстанций; указания, распоряжения генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров; решения координационных совещаний по борьбе с преступностью; решения коллегий органов прокуратуры, МВД и других правоохранительных структур об основных направлениях деятельности соответствующих органов по решению наиболее актуальных задач. Рассматриваемая функция охватывает не только сферу непосредственной реализации права, но и такие области деятель-

¹ Керимов, Д.А. Философские проблемы права. — Москва, 1972. С. 389.

² Подгурецкий, А. Очерк социологии права. — Москва, 1974. С. 305–306.

ности, которые составляют необходимые организационные «тылы» правоприменения: обеспеченность кадрами, финансовыми и материальными ресурсами и тому подобное.

Самостоятельным направлением осуществления правоприменительной политики является *контрольно-координационная функция*. Объективная обусловленность данной функции состоит в необходимости обеспечения состояния законности, целесообразности и эффективности правореализационных процессов, повышения социально-правовой активности граждан и правоприменителей. Для этого требуется осуществление постоянного мониторинга в указанной сфере, налаживание соответствующей системы контроля и координации, позволяющей обеспечивать согласованность и единство в реализации долгосрочных и текущих государственных задач.

Содержание данной функции правоприменительной политики состоит в определении основных целей (задач), принципов, эффективных средств, методов и форм контрольной и координационной деятельности в правоприменительной сфере, в создании (реорганизации, совершенствовании и т.д.) необходимых организационных структур, информационных ресурсов, в налаживании продуктивного взаимодействия с институтами гражданского общества.

Обозначенная функция осуществляется по трем основным направлениям: во-первых, обеспечение согласованности и подконтрольности правоприменительных процессов; во-вторых, координация усилий субъектов правоприменения и правотворчества; в-третьих, совершенствование взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества по вопросам осуществления права.

В сфере правоприменения особая роль в осуществлении контрольно-координационных функций принадлежит высшим судебным инстанциям, органам прокуратуры, Минюсту России и ряду других инстанций. Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, в частности, координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной службы и других правоохранительных органов. В этих целях созываются соответствующие координационные совещания, формируются рабочие группы и т.д.

Эффективной организационной формой осуществления контрольно-координационной функции является создание специализированных структур, отвечающих за конкретные участки правоприменительной политики. В качестве примера можно сослаться на Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции (учрежден ука-

зом Президента РФ от 19.05.2008 № 815). Основными задачами названного Совета определены: подготовка предложений, касающихся выработки и реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции; координация деятельности органов исполнительной власти РФ и субъектов Федерации, органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Как и ранее рассмотренные функции, функция контроля и координации выступает универсальной с точки зрения реализации задач правоприменительной политики. В результате ее осуществления выявляются данные, служащие базой построения соответствующих прогнозов и планов, а также указывающие на необходимость усиления ценностно-ориентационного воздействия на определенные сферы и направления правоприменительной практики.

Важной политической предпосылкой повышения эффективности правореализационных процессов в стране является усиление координирующих начал в деятельности правотворческих и правоприменительных органов российского государства. Указанная работа должна осуществляться по нескольким взаимосвязанным направлениям: во-первых, по линии совершенствования нормативных основ и юридической процедуры участия субъектов правоприменения в правотворческом процессе (речь идет, в частности, о целесообразности наделения генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы). Во-вторых, по линии усиления ответственности исполнительной власти за качество проводимой политики в сфере обеспечения прав и свобод личности, реализации судебной и иной реформ. Важным шагом в этом направлении выступает расширение контрольных функций российского парламента в отношении исполнительной власти. В-третьих, в направлении кооперации усилий правотворческих и правоприменительных органов на этапе реализации принятого законодательства, оперативного устранения выявленных пробелов, противоречий и т.д.

Вряд ли возможно добиться серьезных позитивных сдвигов в сфере реализации права, без активизации усилий гражданского общества. К сожалению, в правовой политике современного Российского государства демократический компонент развит слабо. По общему правилу ее установки спускаются «сверху». Гражданское общество сегодня является скорее объектом, нежели полноправным субъектом указанной политики. В таких условиях трудно достичь того уровня граждан-

ской инициативы и сознательности, которые необходимы для обеспечения полноценного и ответственного функционирования всех звеньев государственного механизма по реализации норм Конституции РФ и законодательства. Поэтому налаживание конструктивного диалога между государством и гражданским обществом является еще одним исключительно важным направлением рассматриваемой функции.

Рассмотренные функции правоприменительной политики взаимосвязаны. Они отражают специфику ее содержания и назначения как особого политико-управленческого средства и, следовательно, одного из факторов, обуславливающих состояние правореализационных процессов в стране.

Лекция 4

ПРИНЦИПЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (А.В. Рудковский)

Анализ правоприменительной политики был бы неполным без обращения к проблеме ее принципов. Это важно как с точки зрения углубления научных представлений о сущности рассматриваемого феномена, так и в плане повышения эффективности ее воздействия на процессы осуществления права. «Политика, для того чтобы оправдать свое предназначение, должна быть принципиальной, иметь свою систему руководящих идей, начал — систему определенных принципов. Только принципиальная политика есть политика практическая»¹, — обобщенно отмечается в литературе.

Термином «принцип» (лат. *principium* — основа, начало) обозначают: основное, исходное положение какой-либо теории, учения (в этом смысле говорят, например, об основных принципах диалектики); руководящую идею, правило поведения (например, принцип законности); внутреннее убеждение, взгляд на вещи (принципиальный или, наоборот, беспринципный человек); основу устройства, действия определенного прибора, механизма (например, механизм действует по принципу насоса).

Юридической наукой выделяются принципы права, юридической ответственности, правового государства и многие другие. Во всех указанных случаях речь идет, как правило, об исходных (руководящих, отправных и т.п.) идеях, требованиях, которые лежат в основе определенного правового явления. В таком смысле используется данное понятие и при характеристике принципов правовой политики. Последние определяются, например, как основные начала, которыми руководствуются субъекты политической системы при разработке и осуществлении мероприятий в сфере правового регулирования и использования правовой формы², или как основополагающие идеи, определяю-

¹ Коробеев, А.И. Соотношение принципов уголовно-правовой политики и принципов уголовного права // Правовая политика и правовая жизнь. — 2001. — № 3. — С. 73.

² Куманин, Е.В. Взаимодействие правовой и политической систем // Правовая система социализма. Понятие, структура, социальные связи / отв. ред. А.М. Васильев. —

щие общие подходы гражданского общества и государственной власти к стратегически ориентированной деятельности в сфере правового регулирования социальных отношений¹.

Принципам правовой политики, включая правоприменительную политику, присущи следующие основные черты.

Во-первых, по своей природе и происхождению они относятся к сфере государственно-правовой идеологии и представляют собой ведущие установки (идеи) правосознания в области совершенствования, развития и охраны действующего права, правовых отношений, юридической практики, правовой системы в целом. По мере того, как изменяется государственно-правовая идеология, трансформируются и принципы правовой политики (эту закономерность или тенденцию можно весьма отчетливо проследить на примере новейшей истории нашего государства). В то же время отсутствие внятной государственно-правовой идеологии отрицательно отражается на принципах правовой политики и, следовательно, на состоянии деятельности государства в правовой сфере.

Таким образом, ведущее значение принципов в содержании правовой политики обусловлено тем фактом, что они являются основными проводниками идеологии государства в области правового развития и обеспечивают необходимое идейное единство соответствующего вида политической деятельности. Можно сказать, что принципы — это *смыслообразующие начала правовой политики*. Недооценка или игнорирование принципов на практике всегда оборачиваются обесмысливанием (а следовательно, и обесцениванием) соответствующей деятельности. Поэтому формирование правовой политики, по сути дела, начинается не с активизации правотворчества и других видов юридической деятельности, а с определения принципиальной позиции государства по ключевым вопросам правового регулирования и правового развития общества.

Во-вторых, как явление идеологического характера принципы правовой политики особым образом выражают *ценностные предпочтения* государства в правовой сфере.

Правовая политика в целом мыслится в качестве политики разумной, гуманной, цивилизованной, мирной² и т.д. И это правильно, поскольку политику можно осуществлять разными средствами. Тем не

Москва, 1986. С. 142–143.

¹ Малько, А.В. Теория правовой политики. — М., 2012. С. 216.

² Матузов, Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2006. С. 33.

менее нужно иметь в виду, что указанные характеристики отражают самый общий образ правовой политики. В действительности же она всегда включена в систему актуальных ценностных предпочтений государства и тех социальных сил, которые определяют его деятельность. Поэтому даже в рамках общей «мирной стратегии» в правовой политике могут доминировать разные ценностные установки: национальная безопасность, защита собственности, свобода личности и т.д. Выяснение действительной ценностной доминанты правовой политики предполагает анализ не только действующего законодательства, но и практики его реализации.

Благодаря ценностной насыщенности, обеспечивается мотивирующее воздействие принципов на поведение субъектов общественных отношений. В литературе отмечается, что «именно ценностные ориентиры людей, участвующих в правовой жизни, дают ей энергию развития»¹. Мотивируя социально-психологическую сферу личности на восприятие и проведение в жизнь определенных ценностных установок, принципы правовой политики выступают мощным средством организации социальной жизни на началах свободы, ответственности, равноправия, уважения человеческого достоинства и других прогрессивных идеалов. Одновременно они обеспечивают своеобразную самоидентичность правовой политики в составе иных направлений государственной политики. В то же время принципы выступают тем нравственно-правовым стержнем, который обеспечивает правовой политике известную самостоятельность и самоидентичность в составе многообразных направлений государственной политики (экономической, социальной, оборонной и пр.). Правовая политика остается самой собой до тех пор, пока не изменяет своим базовым ценностным ориентирам.

В-третьих, по своей гносеологической природе принципы правовой политики представляют особую *форму знания*. Они отражают степень (меру, глубину) понимания людьми закономерностей правового развития, овладения необходимыми способами, приемами, механизмами использования правовой формы в решении тех или иных общесоциальных задач. При этом нужно принимать во внимание, с одной стороны, конкретно-исторический характер соответствующего знания: принципы, адекватно отражавшие условия и тенденции государственно-правового развития в одно время, могут оказаться неприемлемыми или требующими существенной корректировки в другое; с другой стороны, необходимо учитывать, что в принципах отражаются не только объективные, но и субъективные факторы государственно-правового

¹ Ветютнев, Ю.Ю. Аксиология правовой формы: монография. — Москва, 2013. С. 3.

развития (идеологические, нравственные, политические и пр.). Поэтому в трактовке принципов всегда наблюдается известный плюрализм мнений.

Сказанное в полной мере относится и к тем принципам правовой политики, которые сегодня канули в Лету и воспринимаются в качестве некой пропагандистской экзотики. Речь идет, например, о таких руководящих началах политики советского государства, как интернационализм, оценка правовых явлений с позиций рабочего класса и пр. Относится к ним, конечно, можно по-разному. Но в научном плане важно отметить следующее: они достаточно определенно фиксируют особенности идеологии и практики правового развития советского государства, его базовые политические ориентиры и оценки.

В-четвертых, принципы правовой политики имеют *нормативный характер*. Они не просто фиксируют некие знания, представления, идеалы и пр., а формулируют требования, обращенные к субъектам социально-политической жизни. Как правило, принципы правовой политики закрепляются в официальных документах и нормативных правовых актах, а также других источниках права, и приобретают свойство общеобязательных правовых требований.

Сказанное, помимо прочего, означает, что нужно разграничивать принципы как известные требования, призванные упорядочивать, организовывать деятельность в сфере правовой политики и, собственно, саму эту деятельность. Деятельность субъектов правовой политики может в большей или меньшей степени отклоняться от установленных принципов, в известной мере игнорировать их требования, одним принципам придавать большее, а другим меньшее значение и т.д. Иными словами, между принципами, закрепляющими требования должного поведения в сфере правовой политики, и деятельностью, отражающей степень усвоения и практической реализации соответствующих принципов, всегда существует определенное несоответствие. Поэтому представляется не совсем удачной попытка подразделения принципов правовой политики на принципы должного и принципы сущего¹. Принципы — это сфера должного².

В-пятых, принципы правовой политики способны оказывать позитивное влияние на деятельность соответствующих субъектов и про-

¹ Байниязова, З.С. Концепция должного и сущего в правовой политике // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2004. С. 36–38.

² Черданцев, А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. — Екатеринбург, 1993. С. 59.

цессы правового развития в целом лишь в известном единстве и взаимодействии. Поэтому важной чертой указанных принципов выступает *системность*.

Надо сказать, что системные свойства указанных принципов, а также факторы, определяющие их системную взаимосвязь, пока изучены недостаточно. Обычно системность указывается в качестве одного из самостоятельных принципов правовой политики. Так, А.В. Малько, в частности, отмечает, что системность — это «основополагающий принцип правовой политики, означающий, что выстраивание и осуществление правовой политики — это такая деятельность, которая должна иметь комплексный характер»¹.

Системность, несомненно, можно рассматривать и в качестве самостоятельного принципа правовой политики. Вместе с тем следует иметь в виду, что системный характер правовой политики в действительности обеспечивается не одним каким-то принципом, а совокупным действием всей системы принципов. Только в качестве системного образования принципы способны обеспечить необходимый организующий эффект в масштабах правовой политики в целом, а также тех или иных ее конкретных направлений (правотворческой, правоприменительной, конституционной, уголовной и пр.). Этим прежде всего и объясняется объективная значимость системности как свойства рассматриваемых принципов.

Системный характер принципов правовой политики заключается главным образом в том, что все они находятся в определенной коррелятивной связи (лат. *correlatio* — соотношение, соответствие, взаимозависимость), проявляющейся в отношениях их субординации, координации, функциональной зависимости. В системе принципов правовой политики, в частности, всегда есть идеи, которые занимают главенствующее положение, выступают в качестве ее исходных социально-политических и нравственных доминант, и идеи, иерархически или содержательно подчиненные первым. Если говорить о правовой политике современной России, то ведущее значение в системе ее принципов принадлежит идеям гуманизма, справедливости, законности, демократизма как наиболее общим началам, выражающим общую гуманитарно-правовую парадигму развития нашего общества и государства. Остальные принципы, несмотря на их самостоятельное значение, развивают, конкретизируют, уточняют содержание и направленность вышеуказанных и поэтому имеют по отношению к ним подчиненное значение. В научном и практическом плане важно понимать не только

¹ Малько, А.В. Теория правовой политики. — Москва, 2012. С. 216.

содержание конкретных принципов правовой политики, но и характер существующих между ними системных взаимосвязей.

В-шестых, важным свойством принципов правовой политики является их *целесообразность*.

Термин «целесообразный» буквально означает «соответствующий поставленной цели», «вполне разумный», «практически полезный». Согласно устоявшемуся мнению, восходящему к трудам С.А. Муромцева, Л.И. Петражицкого и ряда других авторов, средством обеспечения целесообразного развития правовой сферы выступает именно правовая политика (политика права).

Целесообразность указывает на то, что значение принципов правовой политики могут иметь лишь такие основополагающие начала, которые адекватны ее целям (идеалам). Иными словами, признавая определенные цели правового развития, государство и общество по необходимости должны признать и принципы, ведущие к их достижению. Невозможно, например, серьезно ставить вопрос о формировании правового государства, и при этом игнорировать требования гуманности, взаимной ответственности личности и государства и т.п. С точки зрения указанного свойства, принципы правовой политики представляют собой обобщенные требования целесообразной (т.е. отвечающей тем или иным идеалам государственно-правового развития) деятельности государства и других субъектов в сфере совершенствования и развития права.

Таким образом, *принципы правоприменительной политики* — это основополагающие начала (идеи, требования), обеспечивающие единство, легитимность и эффективную реализацию государственной стратегии и тактики правореализации.

В системе принципов правоприменительной политики, как и правовой политики в целом, целесообразно выделять две группы идей. Первая группа — это принципы, которые выражают основополагающие социально-политические, нравственно-правовые и им подобные установки государства в области функционирования и развития права (справедливость, гуманность, демократизм и т.п.). Вторая группа — принципы, нацеленные на оптимизацию технологии формирования и осуществления правоприменительной политики (системность, реалистичность, планомерность и т.п.). Условно указанные принципы можно обозначить соответственно как принципы-идеалы и принципы-технологии.

Принципы-идеалы составляют аксиологическое «ядро» правовой политики. Их содержание обусловлено особенностями переживаемого государством исторического периода, спецификой политического ре-

жима и национальной правовой культуры, состоянием морального и правового сознания общества, а также другими факторами объективного и субъективного порядка. Например, правовая (юридическая) политика Советского государства ориентировалась на такие принципы-идеалы, как интернационализм, оценка правовых явлений с позиций рабочего класса, социалистический демократизм и некоторые другие. Принципы-идеалы современной России выглядят иначе: приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость, правовое государство и др. Все это свидетельствует об исторической динамике указанных принципов, которая выражается не только в появлении каких-то новых идей, но и в переоценке содержания и смысла уже существующих. Общей чертой названных принципов является то, что они играют роль ценностных доминант правовой политики конкретного государства и функционально направлены на обеспечение ее идеологического единства и социальной легитимности.

Принципы-технологии, в свою очередь, воплощают прагматичные требования наиболее рациональной организации процесса формирования и практического осуществления правовой политики. В силу своей организационной универсальности указанные принципы в гораздо меньшей степени определяются характером политического режима, национально-историческими и прочими особенностями государства. Обеспечение системности, планомерности, реалистичности в деятельности субъектов политики диктуется вполне прагматичными соображениями эффективного решения поставленных задач. Именно этим прежде всего объясняется их особое место, назначение и ценность в системе основных начал правовой политики. На какие бы нравственно-правовые идеалы ни ориентировалось государство, его политика может быть результативной только в том случае, если при ее формировании и реализации будут соблюдаться соответствующие технологические требования.

Своеобразие содержания и функционального назначения обуславливает и некоторые другие особенности указанных групп принципов правоприменительной политики. Речь идет, в частности, о регулятивном потенциале и способах (методах) обеспечения их реализации.

Принципы-технологии оказывают регулирующее воздействие на деятельность субъектов правоприменительной политики главным образом в виде требований организационного характера. Различного рода отступления от указанных принципов (бессистемность в работе органов и должностных лиц, принятие популистских решений и пр.) свидетельствуют о профессиональной некомпетентности соответствующих субъектов, низком уровне их персональной ответственности,

недостатках в кадровой работе, плохом внутриведомственном или межведомственном контроле. Компенсируются указанные недостатки мерами воспитательного, обучающего, кадрового, организационного характера.

Другая картина наблюдается в сфере действия принципов-идеалов. Указанные принципы прямо или косвенно закрепляются в действующем законодательстве в качестве центральных социально-политических и нравственно-правовых идей, выражающих саму сущность государственно-правовой политики. Правоприменительная политика, игнорирующая требования справедливости, законности, обеспечения прав личности переживает очевидное вырождение или перерождение и требует существенной корректировки. Любое серьезное отступление от указанных принципов ставит под сомнение не только и даже не столько эффективность соответствующей политики, сколько ее конституционность и нравственно-правовую легитимность.

Принципы-идеалы и принципы-технологии, в свою очередь, могут быть подвергнуты более детальному рассмотрению.

В частности, в системе принципов-идеалов можно выделить: нравственные (гуманизм, нравственная обоснованность и т.д.), собственно политические (демократизм, федерализм, разделение властей и пр.), специально-юридические (законность, равноправие, неотвратимость юридической ответственности и пр.), идеологические (идеологическое многообразие, светский характер Российского государства и пр.), общесоциальные (благополучие и процветание России, патриотизм и др.) требования.

Приведенная градация, бесспорно, не безупречна. Законность, например, выступает не только как специально-юридическое, но и политическое и, в определенном смысле, организационное требование. Гуманизм, поскольку он закреплен в качестве исходного конституционного положения, имеет значение не только нравственного, но и правового начала и т.д. Указанную условность нужно иметь в виду. Вместе с тем предложенная классификация ценна тем, что она позволяет проследить социальные истоки тех или иных начал правовой политики, их обусловленность основными устоями духовно-нравственной, экономической, политической и иных сфер общественной и государственной жизни.

Неоднозначны по своему назначению и организационные принципы. Одни из них «обслуживают» преимущественно процессы выработки правоприменительной политики, другие, реализации. Соответственно, можно вести речь об *организационных принципах формирования* правоприменительной политики (принципы социальной обоснован-

ности и реалистичности принимаемых решений; согласованности, взаимодополняемости и соподчиненности целей и задач правоприменительной политики; предвидения; комплексного подхода и некоторые другие), и об *организационных принципах реализации* правоприменительной политики (принципы единства и согласованности при осуществлении целей и задач политики; субординации и координации усилий государственных и негосударственных органов и организаций в правореализационной сфере; стимулирования социально-активного поведения; концентрации политических усилий на наиболее важных направлениях реализации государственно-правовой стратегии; компетентности, профессионализма и т.п.).

Принципы правоприменительной политики далее могут быть классифицированы по их *юридической значимости*.

Можно заметить, что некоторые принципы правоприменительной политики оказывают свое регулирующее воздействие на деятельность субъектов в качестве общих политических установок и требований, подкрепляясь в своей реализации мерами идеологического, организационно-кадрового, технического и т.п. характера. Такая ситуация характерна прежде всего для упоминавшихся выше организационных (технологических) принципов. В частности, принцип реализма, т.е. требование принимать такие политико-правовые решения, которые соответствуют действительным (реальным) потребностям и возможностям общества и могут быть практически реализованы, выражает одну из общеполитических установок, нацеленных на обеспечение эффективности проводимого государством правового курса.

Что же касается исходных нравственно-правовых начал правовой политики, то они закрепляются в действующем законодательстве и приобретают значение общеобязательных правовых требований. Такое значение в современной России имеют, например, принципы гуманизма, законности, демократизма, ответственности за виновное поведение и др.

По *сфере действия* принципы правоприменительной политики могут быть классифицированы на *общие* (характерные для правоприменительной политики в целом) и *специальные* (характерные для отдельных направлений указанной политики).

Исходные начала правоприменительной политики современного Российского государства закреплены в Конституции РФ и, соответственно, имеют значение основополагающих конституционных начал. Это принципы справедливости, гуманизма, законности, демократизма, идеологического и политического многообразия, разделения

властей, взаимной ответственности государства и личности, федерализма, обеспечения интересов многонационального народа России и некоторые другие. От того, насколько правоприменительная политика окажется на практике приверженной указанным принципам, сможет обеспечить их последовательную реализацию, во многом будут зависеть перспективы развития нашего государства и общества по пути демократии, прав личности и других конституционно провозглашенных ценностей.

Особое значение в механизме выработки и реализации правоприменительной политики принадлежит *принципу научности* (научной обоснованности). Его значение обусловлено, с одной стороны, усложнением процессов правового регулирования и правового развития, а с другой — высоким авторитетом научного знания, способностью науки позитивно влиять на правотворческую, правоприменительную, правоохранительную и другую юридическую деятельность.

В современных условиях вряд ли возможно переоценить тот вклад, который вносит юридическая наука в функционирование и развитие практически всех сегментов правовой системы общества (законодательство, практика применения и толкования права, правовое воспитание, подготовка профессиональных юридических кадров и пр.). Анализируя опыт работы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ по оптимизации российского законодательства, Т.Я. Хабриева, в частности, отмечает: «Российское законодательство продолжает модернизироваться. Необходимость в укреплении его научных основ не ослабевает»¹. Указанный вывод в полной мере можно экстраполировать и на иные сферы взаимодействия юридической науки и практики.

Полноценная реализация принципа научности в правоприменительной политике возможна при соблюдении ряда условий. Во-первых, необходимо повышать статус научного знания в механизме выработки и реализации правоприменительной стратегии государства. Этого можно достичь, в частности, путем повышения требований к принимаемым в правоприменительной сфере руководящим решениям с точки зрения их научного обоснования. Во-вторых, важной задачей выступает укрепление и развитие тесных взаимосвязей между такими сегментами современной правовой жизни, как юридическая наука, юридическая практика и юридическое образование. В юридической литературе спра-

¹ Новые горизонты юридической науки // Научные концепции развития российского законодательства: монография. — 7-е изд., доп. и перераб. / Т.Я. Хабриева, С.Е. Нарышкин, А.И. Абрамова [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева, В.А. Тихомиров. — Москва: Юриспруденция, 2015. С. 16.

ведливо обращается внимание, что указанные явления зачастую «носят обособленный характер и в основном замкнуты «на себя»...»¹. В-третьих, следует более активно использовать научный потенциал междисциплинарных исследований в области правовой политики в целом и правоприменительной в частности. В-четвертых, необходимо работать над оптимизацией организационно-правовых форм внедрения разработок юридической науки в правоприменительную практику. В-пятых, самостоятельной задачей является также продолжение всесторонних исследований в такой специфичной области государственно-правовой политики, как политика правоприменения.

¹ Ромашов, Р.А. Современная российская юриспруденция: проблема перехода от самодостаточных сегментов к системе-конвейеру // Юриспруденция XXI века: горизонты развития: Очерки. — Санкт-Петербург, 2006. С. 142.

Лекция 5

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

(В.В. Трофимов)

Правоприменение как область функциональных проблем и объект правовой политики государства. Правовая система государства функционирует как сложный юридико-деятельностный механизм, в котором каждый элемент находится в устойчивой взаимосвязи с иными элементами, выступая в одних случаях их функцией, обеспечивая своим действием реализацию потенциала других элементов, а также решение комплексных задач для системы в целом, в иных случаях — выступая аргументом, определяющим (детерминирующим) жизнеспособность и действенность тех элементов, которые от подобных базовых величин в той или иной мере зависят, функционируя (выполняя функции) в необходимом для аргумента направлении¹. Так, правотворчество как базовый и центральный компонент правовой надстройки нуждается в том, чтобы создаваемые правовые нормы были осуществлены (причем именно так, как это предусмотрено заложенным в них целеполаганием — кому-то предоставили субъективные права и свободы, кого-то обязали к исполнению, кого-то ограничили в возможностях действий в необходимом объеме и разумных пределах и пр.), а это в существенной мере обеспечивается с помощью правоприменительной практики, которая выполняет функцию приведения в действие правотворческих решений, их властно-юридическую реализацию, где не последнюю роль играют уровень правосознания и способность правового усмотрения правоприменителей, эту практику и осуществляющих, их профессиональная подготовка, а также арсенал имеющихся в распоряжении субъектов правоприменения необходимых формально-юридических

¹ Трофимов, В.В. Структурно-функциональный анализ правообразования в системе межличностного взаимодействия как разновидность системных исследований правовых явлений // Юрист-Правовед. — 2010. — № 1. — С. 4–8; Родионов, М.Г. Структурно-функциональный и системный анализ как инструменты организационного проектирования // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. — 2013. — № 2. — С. 40–47.

и материально-технических ресурсов, что дает возможность функцию применения права осуществлять максимально эффективно.

Без своевременного правоприменения многие правотворческие решения могут остаться бессмысленными, а выделенные на их реализацию материальные средства потраченными впустую (например, если правотворческие решения о нормативном регулировании процесса (механизма) государственной (экономической, финансовой и пр.) поддержки какой-либо сферы экономики не получают адекватного правоприменительного обеспечения (системой и цепочкой властно-распорядительных и иных правоприменительных актов), а выделенные из бюджета страны на это материальные субсидии не будут израсходованы в срок по причине консервативности бюрократической (и одновременно правоприменительной) «машины», то, по сути, результаты правового творчества в части решения этого или другого конкретного и важного для государства вопроса останутся лишь на «бумаге» и не достигнут своей цели).

Вместе с тем, со своей стороны, правоприменение, как правило, является самым наглядным «лакмусом» для проверки качества и эффективности разрабатываемых правотворческих мер, и в этой своей системной данности (находясь на своем месте и выступая в своей сущностной роли в системе взаимосвязанных элементов правовой системы), будучи уже «аргументом» для правотворчества (в этом смысле и фактором правообразования), оно дает в той или иной степени сильный (отчетливый) сигнал (установку) законодателю обратить внимание, изменить или отменить конкретное правотворческое решение, либо принять абсолютно новое, чтобы правовое регулирование и непосредственно применение права происходили более совершенным и результативным образом, не имели множественных сбоев и постоянно не сталкивались с проблемой преодоления каких-либо нормативных дефектов и т.п. (в рамках соответствующей законодательной регламентации, в ходе специального мониторинга правоприменения, эти «знания» о ситуации с реализацией законов добываются более целенаправленно¹).

Если же говорить о сфере правовой идеологии как структурной части правовой системы, то таковая, с одной стороны, зависит и от правотворчества, и от правоприменения, наполняясь либо позитивным, либо негативным содержанием по итогам того, насколько качественны и действенны названные исходные «аргументы», но, с другой стороны, правовая идеология способна существенно повлиять на то, чтобы все другие компоненты были достойно обоснованы и имели необходимую

¹ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2011. — № 21. — Ст. 2930.

доктринальную «почву»¹. Верно во многом констатирует Л. П. Волкова, что ценностное значение правовой идеологии заключается в ее «функциональном назначении. Идеология как феномен оказывает огромное влияние на государственно-правовые процессы», имея в виду в их числе процессы правоприменительной политики, подчеркивая при этом, что как «ценностная основа правоприменительной политики, правовая идеология немыслима без интеллектуального начала...»².

Все, таким образом, в правовой системе и правовой жизни общества находятся во взаимосвязи. И тем необъяснимее и алогичнее, имея представление об этой взаимозависимости, каждый раз констатировать допускаемые на том или ином уровне (участке правовой системы) зачастую явные просчеты, ошибки, а нередко и прямые нарушения установленных требований к осуществлению юридической деятельности, от которых страдает правовая система в целом. В немалой степени такими издержками характеризуется правоприменительная сфера, т.е. та область юридической практики (деятельности), которая связана с каждодневными оперативными-распорядительными (оперативно-исполнительными) и правоохранительными действиями (решениями) государственных и (или) муниципальных властных структур (соответствующих должностных лиц), оформляемыми актами применения права, в конкретном плане определяющими судьбы людей и их (социальных) организаций. Вот лишь некоторый наиболее характерный перечень проблем, которые фиксируются по результатам мониторинга и социологии правоприменения:

- статус органов публичной власти реализуется не в должной мере или реализуется с отклонениями (неполное осуществление компетенций, превышение полномочий, бездействие, коррупционные проявления); отсутствие последовательности и согласованности действий органов публичной власти;
- слабая ориентированность органов публичной власти на исполнение законов³. Слабые связи с населением, со стороны органов публичной власти невыраженное желание привлечь население к управлению;
- неравномерность и несогласованность в действиях правоохранительных органов, органов контроля, прокуратуры, правосудия. Не всегда конструктивное взаимодействие органов правопорядка

¹ Клименко, А. И. Правовая идеология современного политически организованного общества. — Москва, 2017.

² Волкова, Л. П. Правовая идеология в механизме правоприменительной политики // Вестник российской правовой академии. — 2017. — № 4. — С. 6–11.

³ Тихомиров, Ю. А. Управление на основе права. — Москва, 2007.

с бизнес-структурами, трудности во взаимоотношениях бизнес-сообщества и органов публичной власти;

- отсутствие должного уровня умений в «профессиональной» среде правоприменения по надлежащему обеспечению действия законов и иных актов, а порой и нежелание (отсутствие мотивированности) это осуществлять необходимым образом (что ведет к «сбоям» и нарушениям законности);
- несоблюдение правил и требований при работе над подготовкой и принятием правовых (правоприменительных) актов (принятие правовых актов в нарушение соответствия их содержания объему полномочий субъекта правоприменения, а то и вовсе отсутствие его правомочности принимать те или иные акты; неправильный выбор формы правового акта; несоблюдение установленной процедуры подготовки и принятия правовых актов и пр.);
- воспроизводство формальных препятствий прямому применению норм к конкретным социально-правовым обстоятельствам в виде неправомερных требований лишних документов и различных согласований (что создает почву для административных злоупотреблений и коррупции);
- воспроизводство и «дробление» норм вышестоящих актов, что порождает правовую инфляцию и увеличивает число разнообразных правоприменительных действий (правоприменительных актов), выходящих уже как «лавина» правоприменительных решений, под которой пропадают главные цели и задачи правового опосредования;
- воспроизводство типичных нарушений компетенции органа: присвоение властных полномочий; превышение полномочий; прямое и косвенное вмешательство в компетенцию; нарушение процедур; ошибочные и незаконные решения; невыполнение отдельных функций; непринятие решений, бездействие; необеспеченность компетенции материально-финансовыми, кадровыми и иными ресурсами; воспрепятствование деятельности, давление и др.;
- отклонения в поведенческих и коммуникационных аспектах правоприменения: различие в статусах сторон, когда граждане по отношению к чиновникам выступают в роли «просителей», ведомственная неразбериха, постоянная смена форм различных документов, неудобства в организации приема граждан, волокита, несовершенство процедур принятия решений проблем граждан, недостаточность информации;
- комплекс технико-юридических ошибок в правоприменении: неверное установление предмета правового регулирования; неправильный выбор вида правового акта, применимого к конкретным

обстоятельствам; необоснованное определение объема и методов правового регулирования; ошибочное понимание (толкование) назначения и смысла правового акта, его норм, характера полномочий и связей публично-властного органа; противоречивое или неверное использование нормативных понятий и терминов; нарушение системных связей между актами разной юридической силы; неправильное оформление текста акта и др.;

- комплекс содержательных ошибок в правоприменении: необоснованность правовых решений; неверные расчеты, порождающие коллизии; поспешные поправки (исправления в решениях), часто приводящие к новым недочетам и ошибкам; неверное определение объема и характера полномочий госоргана, должностного лица как субъекта применения права или адресата акта применения права; допущение произвольных действий и решений (коррупциогенность в правоприменении); неспособность к прогнозированию и др.¹.

Очевидно, что все эти и многие другие проблемы динамики правоприменительной сферы требуются решать, причем решать своевременно (или как минимум не откладывая на потом), эффективно и при этом обеспечивая создание всех необходимых условий для предупреждения подобных отклонений от нормы в будущем. Для социально-правовой системы в целом это должно характеризоваться нахождением оптимальных форм юридического развития (не только совершенные и качественные нормативно-правовые акты, но эффективные правоприменительные решения, соответствующая социальному пространственно-временному контексту правореализационная активность и пр.).

Это должен быть именно комплексный подход, предусматривающий решение проблем правоприменения не только внутри самой системы правоприменения, но по контурам всей правовой системы общества. Очень убедительно, на наш взгляд, отмечает В.Д. Зорькин, называя правоприменение «стратегической проблемой» (в своей научной публикации, подготовленной по результатам сделанного доклада на международной научной конференции «Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования», состоявшейся 15–17 апреля 2010 г. в Институте проблем правоприменения при Европейской университете в Санкт-Петербурге), что подходить к ее решению нужно с соответствующих рациональных позиций: «Задача правоприменения — это не задача из области взаимно однозначных соответствий между правом и правоприменением. Это и с идеологической,

¹ Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. — Москва, 2008. С. 79–99.

и с прагматической точки зрения гораздо более сложная задача. И если мы ошибемся методологически, решая эту задачу, то мы не обеспечим приемлемых практических результатов»¹. Иными словами, здесь нужно проводить выверенный научно-прагматический подход, отзываясь на проблемы правоприменения системно и стратегически.

Как справедливо указывает Н.И. Матузов в своей работе, посвященной теории правовой системы общества в связи с ее центрообразующим началом — личностью субъекта права: «Конечные цели правового регулирования достигаются только с помощью всех звеньев правовой системы, а не отдельных ее компонентов... Важно поэтому, чтобы все части системы работали согласованно, а не разобщенно, давали нужный эффект»². Ученый также верно утверждает: «Правовая система должна чутко реагировать на «социальное самочувствие»... общества, состояние общественных отношений, находить в них «болевы точки», по возможности снимать и гасить их»³.

В свою очередь, риски возникновения негативных эффектов для динамической структуры права (социально-правовой системы), о которых в настоящее время государственно-правовая наука говорит все более открыто как о той проблеме, что необходимо решать (прогнозировать, предупреждать, исключать и пр.)⁴, будут сводиться к минимуму (либо вовсе на том или ином участке и интервале правовой жизнедеятельности исчезнут), если весь механизм приведения в действие правовой системы будет иметь должный настрой, будет отлажен процесс создания и воспроизводства элементов правовой системы, а равно их практической реализации. По верному замечанию Н.И. Матузова, задачи «ускорения касаются всех сфер жизни нашего общества, в том числе правовой, но это ускорение предполагает не только количественные, но и качественные изменения», из чего вытекает требование повышать качество законов, а в более широком смысле — всех юридических норм, всего процесса правового регулирования, т.е. автор, по сути, говорит о необходимости совершенствования всей «юридической формы общественных отношений, ее научной обоснованности», социальной «рентабельности»⁵.

¹ Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / под ред. В.В. Волкова. — Москва, 2011. С. 21.

² Матузов, Н.И. Правовая система и личность. — Саратов, 1987. С. 24.

³ Там же.

⁴ Тихомиров, Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. — Москва, 2018; Агамиров, К.В. Прогнозирование правовых рисков: в 2 т. — Москва, 2018.

⁵ Матузов, Н.И. Правовая система и личность. — Саратов, 1987. С. 24–25.

Зная и понимая все это, субъектам властно-управленческой и компетентно-юридической деятельности необходимо искать такой деятельностный формат разработки и принятия не только нормативных, но и правоприменительных решений, который соответствовал бы конститутивной идее разумности права (*ratio scripta*), а равно вырабатывать те траектории развития в праве, правовой системе общества в целом, которые будут приводить к позитивным результатам и станут закономерно ожидаемыми, т.е. достигаемыми не в силу фактора некоего «чуда», а исходя из самого алгоритма осуществляемой властно-юридической активности, поскольку эта активность будет просчитана на ближайшее время и перспективу, верно и надлежащим образом организована, обеспечена всеми необходимыми ресурсами (кадровыми, материальными и пр.). В этом случае положительный результат будет не просто удачным стечением обстоятельств, а именно закономерным итогом правильного подхода к осуществляемой правовой и, в частности, правоприменительной деятельности.

Такой практико-ориентированный подход к осуществлению «менеджмента» в правовой системе общества в российской юридической науке во многом разработан (особенно за последние пару десятилетий). И получил он наименование *правовая политика* как особый вид (особая форма) юридической деятельности, которая за счет своих характеристик (последовательность, компетентность, научная обоснованность, системность, прогнозируемость) способна приводить к эффективным результатам¹.

Правовая политика, как следует из разработанной на этот счет юридической доктрины, есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов власти по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, укрепления правопорядка, формирования правовой государственности и правовой культуры общества и личности².

¹ Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. — Саратов, 2003; Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права. — Волгоград, 2009; Малько, А.В. Теория правовой политики. — Москва, 2012; Малько, А.В. Правовая политика в современной России: проблемы доктринального понимания и формирования / А.В. Малько, В.В. Трофимов // Государство и право. — 2013. — № 2. — С. 5–13; Малько, А.В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации // А.В. Малько, В.В. Трофимов. — Москва, 2018.

² Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. — Саратов, 2003. С. 213.

Правовая политика образует организующее начало всей правовой жизни и правового развития современного общества, выступает одной из форм проведения политики в разных государствах, средством юридической легитимации официальных политических курсов. Такая политика тактически направлена на совершенствование всего комплекса правовых средств, на обеспечение юридическими ресурсами реализации поставленных обществом и государством задач, а стратегически — на использование данных ресурсов для обеспечения наиболее оптимального развития всех сфер современной социальной жизни¹.

В теории — да, но на практике, к сожалению, пока нет. Как верно замечает профессор А.В. Малько, один из главных родоначальников и последовательных разработчиков теории правовой политики в современной отечественной государственно-правовой науке: «Что касается практических аспектов правовой политики, то, нужно признать, что в современной России полноценной правовой политики пока нет. Разумеется, есть определенные контуры, попытки ее формирования. Но явно не хватает в нашей юридической жизни научно обоснованных, последовательных и системных действий как со стороны органов государства, так и со стороны институтов гражданского общества»².

То же пока можно в непосредственном плане отнести и к сфере правоприменительной деятельности, где, как видно из приведенного выше перечня проблемных зон, также требуется наводить должный порядок. Система правоприменения как объективно функционирующий посредник между законодателем и гражданином (организациями граждан) должна быть настроена таким образом, чтобы все цели законодателя и все насущные потребности общества получали реализацию и удовлетворение, чтобы все необходимые правоприменительные решения принимались в срок и были результативными и реально полезными, обеспечивая достойное благополучие граждан и прогрессивное развитие страны в целом, чтобы все дефекты были если не исключены полностью, то хотя бы минимизированы настолько, чтобы выступать в практической плоскости не «правилом», а «исключением из правила». А значит, эта область правовой жизни должна становиться непосредственным объектом правовой политики государства, приобретая в этом случае свою более определенную форму *правоприменительной поли-*

¹ Малько, А.В. Правовая политика как общетеоретическая категория // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Юридические науки. — 2012. — № 2–3.

² Малько, А.В. Правовая политика современного общества: от теории к практике // Вестник Мариупольского государственного университета. Серия: Право. — 2012. — Вып. 3–4. — С. 9.

тики, фокусирующую на себе основные тенденции теории и практики правоприменения¹, в задачи которой, так же как и для правовой политики в целом, входит прежде всего создание и обеспечение всех необходимых условий для того чтобы правоприменительная деятельность была профессиональной, разумной, качественной, эффективной².

Значение научных основ для правоприменительной политики и проблема их формирования. С некоторым сожалением пока можно констатировать то, что все (или почти все), что сегодня мы знаем о правовой политике и ее основных формах (правотворческой, правоприменительной и др.), преимущественно продолжает оставаться на уровне благих пожеланий и деклараций. Ситуация на практике кардинально не меняется и «кризисные явления» продолжают быть присущими многим аспектам правовой системы российского государства (законотворчеству, механизму правового регулирования, правовой доктрине³). «Опыт последних десятилетий еще раз убедительно показал, что принятие даже самых демократичных по своей сути законов мало что дает в плане обеспечения социальной стабильности и правопорядка, если государство не принимает своевременных согласованных мер по их надлежащей реализации, не подкрепляет соответствующие законы системой социально-экономических, идеологических, организационных и политических гарантий. Сама практика правового регулирования «понуждает» государственную власть... направлять и координировать правоприменительную деятельность... вырабатывать и проводить в жизнь определенную правоприменительную политику»⁴.

Действительно, потребность в обновленном подходе к проведению и государственно-правовых преобразований, и к их реализации в практической плоскости, по всей видимости, ощущается многими (в том числе и на уровне публично-властных инстанций), но вместе с тем все еще остается актуальным вопрос, «как достичь искомого уровня действия в правовой сфере жизни обществе, включая действия публичной власти в этом контексте. Ответ, по нашему мнению, может быть почти один — действовать *разумно* (т.е. не поддаваясь «страстям» и «эмоциям» конъюнктурного момента, а обдумывая и просчитывая

¹ *Вопленко, Н.Н.* Правоприменительная политика: понятие и содержание // Тезисы докладов 9-й научной конференции профессорско-преподавательского состава ВолГУ. — Волгоград, 1992. С. 96–97.

² *Малько, А.В.* Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 3. — С. 5–14.

³ *Власенко, В.А.* Разумность и определенность в правовом регулировании. — Москва, 2016. С. 17–38.

⁴ *Рудковский, В.А.* Правовая политика и осуществление права. — Волгоград, С. 265.

каждый шаг в текущем моменте и просчитывая серию шагов на перспективу).

Неслучайно от природы и мироздания человеку был дан разум, чтобы он смог приспособиться к природе и научиться жить с ней и с миром в целом в устойчивой гармонии. Также и государству неслучайно даны все необходимые властные компетенции и возможности (организационные, кадровые, финансовые и пр.), чтобы оно могло достойно представлять интересы своего народа и поступать так, чтобы государственные решения шли исключительно на пользу обществу. В этом смысле одним из самых весомых способов перевода «деклараций» и «благих призывов» правовой политики (включая ее правоприменительную форму) в практическую плоскость конкретных социально-правовых позитивных результатов может быть, на наш взгляд, целенаправленное и методичное *повышение уровня научной обоснованности* государственно-правовых решений (как правотворческих, нормативных, так и правоприменительных, индивидуально-правовых), принимаемых и осуществляемых в рамках современной государственно-правовой политики¹. Этот акцент на одном из главных признаков и принципов правовой (в том числе правоприменительной) политики, которым является научность (научная обоснованность) правовых решений, может выступить в качестве если не единственной, то по крайней мере очень значимой предпосылки (в качестве значимого фактора) позитивных трансформаций в правовой системе общества, включая модернизацию и совершенствование правоприменительной системы в российском государстве. Если провести аналогию с космическими летательными аппаратами (подготовкой их к запуску и самим запуском в космическое пространство), то рассматриваемые в рамках государственно-правовой сферы юридически значимые государственные решения также должны в ходе своей подготовки и создания проводиться через максимальное число своего рода контрольных «фильтров» (научной оценки, аргументации, обоснования, верификации и пр.) и только после этого выводиться на площадку для старта, и затем «запускаться» на орбиту социальной (человеческой) жизни. Делая все возможное, чтобы минимизировать количество аварий и иных внештатных ситуаций в сфере высоких технологий, очевидно, не надо допускать и того, чтобы схожие возможные негативные эффекты имели место в правовой системе общества, и какие-либо чрезвычайные слу-

¹ *Трофимов, В.В.* Государственно-правовая политика современной России: от доктрины к практике реализации // Правовая политика и правовая жизнь. — 2018. — № 3. — С. 79–87.

чаи происходили с правом в реальной жизни. Это возможно путем за- действия всего потенциала «научности» правовой и, в частности, правоприменительной политики в государстве. Только так можно достичь ожидаемых и позитивных результатов в сфере социально-юридической практики.

Как верно замечает Ю.А. Тихомиров, пытаясь найти ответ на вопрос о том, почему многие решения, даже, казалось бы, вполне полезные, оказываются безрезультатными, а нередко могут рассматриваться и как прямые ошибки, приносящие вред в правовой сфере: «В чем причины? Полагаю, в слабости *научного предвидения* (курсив. — *В.Т.*) и недостатках механизма правоприменения, для преодоления которых необходимо разрабатывать прогнозы, в том числе юридические, предвидеть риски как своего рода теневые угрозы лаконичному регулированию общественных отношений»¹. Иными словами, обращается внимание на то, что ошибки эти связаны не в последнюю очередь с «выпадением» из процесса разработки и осуществления правоприменения и правоприменительной политики научного компонента. Поэтому очень важно, чтобы лежащие в основе как правовой политики, так и правоприменительной политики правовые идеи стратегического (как, впрочем, и тактического) характера имели серьезное научное обоснование, т.е. вырабатывались с учетом всех данных, полученных в результате глубокого научного изучения современных социально-правовых реалий².

Выдающийся отечественный юрист Л.И. Петражицкий — один из главных первопроходцев в области теории политики права³ — существо проблем «политики права» видел в «*научно обоснованном предвидении* (курсив. — *В.Т.*) последствий, какие следует ожидать в случае введения определенных правовых предписаний, а также в разработке таких положений, введение которых в систему действующего права путем законодательной деятельности (либо иным путем...) оказалось бы причиной определенных желательных результатов»⁴.

¹ Тихомиров, Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. — Москва, 2018. С. 11.

² Коробова, А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2006. С. 109.

³ Проблему «науки политики права» одним из первых в истории русской юриспруденции поставил также выдающийся российский правовед, крупный политический деятель, профессор С.А. Муромцев. Основная задача этого направления, по мнению ученого, заключается в «реформе существующего и создании нового права», предметом политики права является исследование того, что должно быть, к чему следует стремиться в правовом устройстве и порядке общества (Муромцев, С.А. Определение и основное разделение права. — Москва, 1879. С. 14, 39).

⁴ Подгурецкий, А. Очерк социологии права. — Москва, 1974. С. 303.

Задача политики права, по мнению дореволюционного российского правоведа, также одного из разработчиков и апологетов теории политики права Г.А. Ландау, заключается в том, чтобы давать научно обоснованные ответы на конкретные запросы юридической практики, формулируя на основе анализа соответствующей юридической ситуации истинное нормативное суждение, иными словами, утвердительно высказываясь на предмет принятия для реализации определенных целей этого конкретного, а не другого закона. При этом политика права доказывает, аргументирует, что именно этот закон должен быть признан обязательным (единственно возможным) как необходимое средство достижения поставленных целей¹.

«Но есть и такая наука, — писал известный русский ученый П.Г. Редкин, — которая служит переходом от философии права к положительному правоведению. Ее называют ныне древним греческим именем — *политики*, с прибавлением слова *права* (Politik des Rechts или Rechts — politik). Но политика имеет ныне значение отличное от древнего. Древние обыкновенно разумели под политикой учение о государстве вообще... Ныне под политикой разумеют науку, которая показывает меры, средства и пути, обуславливаемые данными историческими обстоятельствами, для постепенного осуществления идеи права в государственной и вообще общественной жизни людей»².

Правовая политика, оперирующая главным образом телеологическими суждениями, должна ясно и убедительно доказывать, что та или иная форма правового воздействия станет наиболее адекватной (точной) для достижения определенной социальной цели либо используемое правовое средство ведет к нежелательным результатам. Юридическая наука, несомненно, является определяющим условием становления правовой политики как целостной системы стратегического характера. На основе научных разработок формируются новые юридические конструкции, прогнозируется эволюция юридических технологий и правовой жизни³. Научность, базирование правовой политики на передовых достижениях юридической науки есть ее отличительный признак. «Именно данный признак правовой политики, — по

¹ Ландау, Г.А. О политике права. (К теории прикладных наук) // Вестник права. — 1906. — Кн. 1. — С. 64–65; Рудковский, В.А. Концепция политики права Г.А. Ландау // Право как ценность и средство государственного управления обществом: сборник научных трудов. Вып. 3. — Волгоград, 2006. С. 10–15.

² Редкин, П.Г. Из лекций по истории философии права в связи с историей философии вообще. Т. 1. — Санкт-Петербург, 1889. С. 217.

³ Малько, А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. — 2000. — Ноябрь. — С. 19.

мнению О.Ю. Рыбакова, — отражает великую созидательную миссию юридической науки, призванную служить интересам общества...»¹. Влияя на динамику правовой жизни, наделенные юридической компетенцией субъекты должны четко улавливать импульсы (запросы) социально-правовой жизни и в соответствии с ними строить выверенную правовую политику².

Современная правотворческая политика должна представлять собой целенаправленную деятельность государства по созданию (используя терминологию интеллектуального права) своего рода «охраноспособных правовых разработок», т.е. апробированных (прошедших «испытание») правовых решений, с максимальной точностью прогнозирующих правовые последствия. Данные правовые решения должны быть новыми, возможно, неординарными, но обязательно научно обоснованными³. При этом необходимо, чтобы эти решения были социально адекватными (выполняли функцию «отражения») и в то же время включали в себя эффект «опережающего отражения». (По замечанию Д.А. Медведева, «в сложившихся условиях как никогда надо действовать на опережение»⁴). Формируемые правовые решения должны быть «жизненно» (социально) применимыми, т.е. признаваемыми непосредственными участниками правовой жизни (субъектами гражданского общества) и предрасположенными к воспроизводству в социально-интерактивных правовых подсистемах⁵. В полной мере это относится и к правоприменительным решениям.

¹ Рыбаков, О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. — 2002. — № 3. — С. 78.

² «Соотношение политического и правового решения — проблема сложная. Право, — отмечает К. Кульчар, — есть инструмент политики, но не сводимо к нему, и поэтому при рассмотрении данного вопроса не следует игнорировать особенности права, вытекающие из его собственной эволюции, — в процессе правотворчества особенно рельефно выступают последствия, связанные с этим обстоятельством» (Кульчар, К. Основы социологии права. — Москва, 1981. С. 171–172).

³ Реализация научного подхода в процессе выработки и осуществления правовой политики становится в современных условиях объективной потребностью, что и находит выражение в принципе научности правовой политики (Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2009. — С. 96).

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. — 2008. — 6 ноября. — С. 3.

⁵ По определению польского ученого А. Подгурецкого, «политика права (как наука о рациональном осуществлении социальных изменений, производимых с помощью права как инструмента этих изменений), опираясь на систему общепризнанных социальных ценностей, а также на знание закономерностей социального поведения, занимается формулировкой директив о планировании и реализации социальных изменений» (Подгурецкий, А. Очерк социологии права. — Москва, 1974. С. 305–306).

Научная обоснованность — это признак правовой политики, который можно считать базовым и универсальным, отвечающим стратегическим и тактическим мерам как государственного, так и правового характера. В цивилизованном обществе интеллект (от лат. *intellectus* — ощущение, восприятие, разумение, понимание), понятие, рассудок), опора на таковой в действиях — это качественная характеристика образа жизни (существования) современного этапа развития человеческой цивилизации. Любая сфера деятельности, где ставится вопрос о проведении в жизнь социально значимых решений (направленных на создание, изменение, преобразование, совершенствование социальных институтов), должна определяться не мотивами, основанными на эмоциях и прочих трудноконтролируемых аспектах бессознательного (иррационального), а на тех побуждениях к действию, которые определяются рациональным началом. Для таких сфер, как государство и право, это искомое рациональное начало предстает как научное обоснование каждого из тактических и стратегических мероприятий. Здесь государственно-правовая наука может проявить свою состоятельность или, напротив, слабую эффективность, поскольку негативный результат от того или иного государственно-правового решения будет связан во многом именно с неверным научным обоснованием. Но при этом сама коммуникационная связь публично-властных структур, ответственных за принятие государственно-правовых решений, с наукой должна быть перманентна и безусловна.

По сути, делая такой выбор в пользу «науки» в рамках правовой (и правоприменительной) политики, мы продолжаем оставаться на парадигмальных позициях сциентистского подхода (подхода, который рассматривает науку в качестве главного двигателя прогресса в обществе), который постиндустриальный этап развития, проживаемый человечеством сейчас, в чем-то пытается отрицать (с его новыми «возвратами» к мистицизму, бессознательному, иррациональному, усилению религиозного начала и пр.), однако в государственно-правовой сфере такие антисциентистские «ноты» могут быть чреватыми полной потерей контроля над государственно-правовой системой и обращением ее в состояние хаоса или даже необратимой энтропии (развала системы). Поэтому, на наш взгляд, только доверие к науке (сциентистская модель) и основание решений на существующих данных и достижениях науки может оказаться наиболее приемлемым вариантом выбора в рамках организации правовой (в данном случае правоприменительной) сферы жизни общества.

Наука как флагман всех преобразований в государстве не должна уходить на второй план, уступая место лишь «компетентным мнениям»

управленческой элиты. Наука не просто может, она в каком-то смысле обязана сопровождать принятие государственно-и юридически значимых решений на всех уровнях политической организации общества. «Если страна хочет жить комфортно и, главное, без конфликтов, то государством необходимо управлять качественно, ответственно, в режиме реального времени... Для сложных систем и организаций на текущем этапе развития нужны научно обоснованные решения и технологически обеспеченное управление»¹. При этом, как верно также отмечается в науковедческом знании, «сциентистская программа, нацеленная в будущее, предполагает формирование не только новой «матрицы науки», но и продвижение в сторону конвергенции натуроцентризма и культуроцентризма в науке, т.е. сближение и поиск точек соприкосновения гуманитарного, естественнонаучного и технического знания и познания, что означает переход от «науки с космическим лицом» к «науке с человеческим лицом»².

Иными словами, ключевая качественная характеристика, без которой политика в области права и непосредственно в сфере правоприменения, по нашему мнению, просто не может мыслиться, и, по сути, ее один из главных принципов³ — *научная обоснованность* правовой (правоприменительной) политики. Вне реализации этого основополагающего начала в процессе деятельности, связанной с приведением в действие всего правового механизма, участники правовой жизни будут иметь дело лишь с конгломератом мероприятий в области правоприменения, не объединенных в систему, не охваченных единой программой, и поэтому с малой долей вероятности способных привести к желаемому (положительному) результату, с чем, к сожалению, приходится сталкиваться и в настоящее время.

Приведенные выше проблемные сферы (критические зоны) правоприменения характеризуют не вполне нормальную ситуацию в этой области и соответственно в динамической структуре всего права и правовой системы общества в целом. Призванная к исправлению подобных ситуаций правовая (правоприменительная) политика должна предвидеть, предотвращать и нивелировать подобные негативные проявления

¹ Лицук, В.А. Основы научного управления государством // Сложные системы. — 2021. — № 2. — С. 32, 38; Bell, D. The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting. — New York, 1973.

² Старостин, А.М. Нужна ли «наука» в постиндустриальном обществе? О социальном сциентизме Ю.А. Жданова и современном социальном антисциентизме // Государственная служба. — 2013. — № 5. — С. 73–74.

³ Рудковский, В.А. О принципах правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. — 2003. — № 4. — С. 7.

в динамике права, его применения, и правовой системы общества. Без научного компонента такая работа будет невозможна. Юридическая наука является определяющим фактором становления правоприменительной политики как деятельности, которая способна минимизировать риски наступления вредных для правового развития последствий в сфере применения (реализации) права.

Правоприменительная политика обеспечивает эффективное действие правоприменительных органов; создает условия для юридического развития, в ходе которого осуществляется преобразование социальной действительности в направлении, ведущем к намеченным целям. Правоприменительная политика также участвует в закладывании прочных основ для проведения и реализации социальных и правовых реформ, содержанием которых «выступают те преобразования, которые ставят своей целью обновление правовой системы, включенных в нее структурных элементов»¹. Вместе с тем правоприменительная политика сможет успешно выполнять функции осуществления правового реформирования, правовой модернизации, лишь базируясь на научных основах. Речь при этом должна идти не только о том, что деятельность компетентных органов (субъектов правоприменительной политики) по решению правовых проблем осуществляется с использованием выводов юридической науки, научным и в этом смысле культурно организованным должен быть весь процесс принятия и реализации «правоприменительных решений».

Термин «основы» применительно к той или иной области научных знаний имеет двойное значение. Он может указывать, что речь идет не обо всех данных науки, относящихся к рассматриваемой области, а только о главных, исходных, основополагающих. Наряду с этим под основами или научными основами можно понимать ту научную базу, на которой должно строиться рассматриваемое явление, т.е. всю сумму знаний, к нему относящихся. В связи с тем, что «наука» составляет необходимый компонент в определении правоприменительной политики, термин «научные основы» следует скорее понимать и трактовать во втором смысле, так как правоприменительная политика — это и деятельность, направленная на выработку и реализацию правоприменительных решений стратегического характера, и одновременно наука о данной деятельности. Поэтому отграничивать представление о науке правоприменительной политики лишь исходными, главными, основополагающими началами будет логически неверным. Речь должна

¹ Соколов, Н.Я. Правовая реформа глазами юристов // Государство и право. — 2006. — № 6. — С. 6.

идти обо всей сумме знаний, относящихся к проблеме эффективного действия права в социальной жизни, которые могут в этом комплексном (кумулятивном) сочетании составить научные основы (основания) правоприменительной деятельности и политики в этой сфере.

Научные основы правоприменительной политики могут быть охарактеризованы в виде системы теоретических (историко-теоретических) и эмпирических (эмпирико-прикладных) знаний о праве и механизмах его действия, способствующих качественной подготовке, принятию и эффективной реализации правоприменительных решений (включая прежде всего подобного рода решения органов публичной власти и должностных лиц), направленных на адекватную реализацию действующих законодательных положений, а также на обеспечение оптимального функционирования правовой системы общества, поддержание условий для ее перспективного развития и совершенствования¹.

В теории права уже неоднократно отмечалось, что научная обоснованность конкретных правовых решений зависит в значительной мере от профессионального уровня работы государственных органов, от квалификации работников государственного аппарата, от того, насколько тесно сотрудничает наука с юридической практикой и как последняя использует достижения науки. Однако далеко не всегда эти рекомендации учитываются на практике, принимаются идущие вразрез с общеправовой логикой как нормативные акты, так и такого же свойства акты применения права и, соответственно, подрывается доверие к праву как таковому. Но это уже не правовая и, соответственно, не правоприменительная политика. Чтобы достигать в процессе юридически значимой деятельности уровня «правно-политических» (Л.И. Петражицкий²) решений органы публичной власти должны активнее привлекать научные учреждения и ученых различных специальностей к разработке проектов правовых решений, а сами решения должны готовиться и приниматься с учетом выработанных научно-практических рекомендаций³.

К основам повышения уровня научной организации современной юридической деятельности следует отнести надлежащее ее планирование. При этом оно должно охватывать не только работу одного отдель-

¹ Трофимов, В.В. Научная обоснованность правовой политики как фактор ее осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. — 2008. — № 3. — С. 101–109.

² Петражицкий, Л.И. Права добросовестного владельца на доходы с точек зрения догмы и политики гражданского права. — Москва, 2002.

³ Марксистско-ленинская общая теория права и государства. Социалистическое право. — Москва, 1973. С. 322–323.

ного учреждения в структуре органов публичной власти, но и деятельность всех министерств и ведомств, территориальных органов власти и управления, т.е. осуществляться планирование должно комплексно. И даже это планирование необходимо осуществлять с привлечением ресурса научных кадров. При этом для обеспечения независимости научных учреждений и ученых, участвующих в подготовке предложений по формированию правовой (правоприменительной) политики, целесообразно «законодательно закрепить статус эксперта: его право участвовать в рассмотрении соответствующей концепции проекта... право выступать в средствах массовой информации в поддержку отстаиваемой им точки зрения...»¹.

В целом же надлежащая (качественная и всесторонняя) подготовка основ науки правовой политики связана с рецепцией методологической базы различных наук (естественных и социальных), которые могут быть значимы для правовой политики. По справедливому замечанию Денниса Ллойда, «... всегда существует широкое поле для беспристрастного научного анализа основных фактов и подлинной природы тех проблем, с которыми приходится иметь дело праву»². При формировании научных основ правоприменительной политики также необходим, как представляется, весь комплекс соответствующих знаний. Современный так называемый сциентистский подход в государственном управлении приходит к такому же выводу: «Следовательно, на повестке дня формирование не только новой «матрицы науки» или даже нового социально-когнитивного комплекса, но и вообще нового типа социально-культурного кодирования (например, универсально-междисциплинарно-концептного), который обеспечит и социальные коммуникации в глобальном обществе, и «укладку» знаний, получаемых в этом обществе, и механизмы апробации и применения таких знаний»³.

В юридической литературе к выводам о целесообразности именно комплексного характера научных основ правовой политики в сфере правоприменения со своих позиций подходят и другие ученые. Так, в частности, рассматривая одним из элементов «методологии правоприменительной политики», ее научно-методическое обеспечение, М.П. Клейменов и Д.В. Ерохин также отмечают, что для осуществле-

¹ Поленина, С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2003. С. 193.

² Ллойд, Д. Идея права. — Москва, 2002. С. 380–381.

³ Старостин, А.М. Нужна ли «наука» в постиндустриальном обществе? О социальном сциентизме Ю.А. Жданова и современном социальном антисциентизме // Государственная служба. — 2013. — № 5. — С. 73.

ния соответствующего обеспечения правоприменительной политики плодотворным представляется «подход, предусматривающий учет реального измерения социальной науки, включающий в себя формирование навыка проведения комплексных, междисциплинарных исследований. Это возможно в том числе за счет полноценного изучения таких дисциплин, как криминология, правовая социология, юридическая психология, юридическая антропология, методики эволюционного анализа в праве...»¹.

Таким образом, именно характер правовых проблем в рамках правоприменения может служить основным критерием для привлечения данных различных наук (как собственно юридических, так и возможно смежных неюридических). Такое утверждение может предопределять две основные части науки правоприменительной политики — константную и изменяющуюся (динамичную). Это сочетание позволит науке правовой (правоприменительной) политики, по своей природе относящейся к области практических социальных наук, своевременно реагировать на все модификации онтологического, эпистемологического, аксиологического, праксиологического характера и тем самым вносить «значительный вклад в понимание правовой системы и в ее функционирование, а также в ее усовершенствование с целью адаптации к проблемам будущего»².

Константа (постоянная переменная) науки правоприменительной политики — это система знаний о правилах подготовки и принятия правоприменительных актов и правилах юридической техники³ (в своей научной и собственно практической формах). В рамках данного компонента научных оснований правоприменительной политики устанавливаются и реализуются правила (навыки) искусства, науки и практики юридической техники, которые находят свою модификацию и спецификацию применительно к разным видам и уровням правоприменительной деятельности (федеральному, региональному, муниципальному, локальному). «Константным» данный элемент называется не по причине того, что соответствующая система знаний не претерпевает никаких внутренних существенных изменений (например, в плане дополнения новыми

¹ Клейменов, М.П. Методология политики правоприменения / М.П. Клейменов, Д.В. Ерохин // Правоприменение. — 2018. — Т. 2. — № 4. — С. 13.

² Ллойд, Д. Идея права. — Москва, 2002. С. 381.

³ «Юридическая техника — это система профессиональных юридических правил и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания» (Давыдова, М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. — Волгоград, 2009. С. 50).

юридико-техническими приемами, средствами и пр., такие обновления, безусловно, были, есть и будут), а по той причине, что во всей системе научных оснований этот компонент (в своем универсальном значении) присутствует всегда (постоянно), выполняет функцию своеобразного «центра» (специально-научного ядра), вокруг которого формируется вся остальная совокупность научных знаний, могущих способствовать проведению разумной правоприменительной политики¹.

Очень верно применительно к роли этого научно-прикладного ресурса в правовой системе государства замечает В.М. Баранов, что «юридическая техника, правовые технологии — стержень, ядро формирования и развития правовой системы государства»². Справедливо также и такое утверждение: «Важно понимать — любой юридический процесс и результат имеет технико-юридическую составляющую»³.

Необходимость же в углублении представлений о предмете юридической техники не только не ослабевает, но в определенном смысле даже усиливается. Юридическая техника есть имманентно присущий правовой политике (в том числе правоприменительной) ресурс, способный привести систему российского права к состоянию внутреннего баланса, непротиворечивости, единой инструментально-юридической логики.

Главным фактором эффективности правовой системы общества является качество принимаемых правовых актов. Проблеме его повышения в настоящее время уделяется все больше внимания. Оценка состояния правового массива, принятого в предыдущие годы, показывает, что решение этого вопроса крайне необходимо. Речь сегодня все также идет о невысоком качестве правовых актов, о многочисленных логико-структурных дефектах (ошибках в праве), свойственных системе современного позитивного права в целом⁴, что повышает риски неэффектив-

¹ Этот элемент имеет принципиальное значение с точки зрения решения всех иных вопросов правового развития. Как отмечал Р. Иеринг, «техническое несовершенство представляет собою несовершенство всего права, недостаток, тормозящий право и вредящий ему во всех его целях и задачах» (Иеринг, Р. Юридическая техника. — Москва, 2008. С. 34).

² Баранов, В.М. Очерки техники правотворчества. Избранные труды: монография. — Москва, 2017. С. 251.

³ Баранов, В.М. Очерки техники правотворчества. Избранные труды: монография. — Москва, 2017. С. 266.

⁴ Власенко, Н.А. Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. — 1991. — № 3. — С. 21–28; Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29–30 мая 2008 года) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. — Москва, 2009.

ности или даже бездейственности механизма правового регулирования, включая его правоприменительную составляющую.

В большинстве своем причины ошибок в правоприменительной деятельности могут быть унифицированы в рамках одного явления — несовершенство практики реализации правил юридической техники¹, а также малоэффективное использование потенциала соответствующих юридико-технических средств.

Не следует, конечно, преувеличивать значение каждого из юридических средств в отдельности, все они могут оказывать свое положительное действие лишь в комплексе, с учетом соответствующих «внутренних» и «внешних» особенностей системы правоприменения. Вместе с тем, для того чтобы создать этот механизм и «заставить» его эффективно работать, важно обнаружить и продемонстрировать возможности, которые характерны для тех или иных юридико-технических средств в отдельности. Это может осуществляться лишь на комплексной, системной и научной основе, с применением достижений современной юридической науки.

Справедливым, в частности, можно признать акцент, который ставится в контексте проблемы совершенствования современной правоохранительной политики (как одного из важных «подкастов» правоприменения, правоприменительной политики) в плане усиления ее научно-методического обеспечения. Одним из приоритетов называется повышение качества правоохранительной политики. В связи с этим предлагается работать в направлении научной обоснованности и системности проводимых мероприятий: формирование научных основ правоохранительной политики; разработка методов планирования и прогнозирования; совершенствование правовой практики в части введения и более четкого использования правовых дефиниций; введение критериев действия механизма принятия правовых актов. В свою очередь, при решении проблемы повышения качества правоприменительного механизма рекомендуется придерживаться правил о том, что принятие правовых актов должно строиться с учетом тех коллизий и недостатков, которые выявлены в ходе правоприменительной практики; вводимый правовой инструментарий должен технологически и системно позволять осуществлять по-

¹ Лисюткин, А.Б. Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право. — 2001. — № 11. — С. 22–28; Давыдова, М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. — Волгоград, 2009; Теория и метатеория юридической техники: от правосознания к правопорядку: монография / под ред. А.В. Аверина, М.Л. Давыдовой. — Владимир, 2022; Денисов, Г.Н. Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. — 2005. — № 8. — С. 86–96.

следующие правовые коррективы; в процессе принятия правовых актов в одних сегментах правового регулирования необходимо учитывать возможную динамику (позитивную и негативную) в иных сегментах права; важно иметь механизм изучения процесса социализации правовых решений, направленных на совершенствование правовой системы¹.

Для повышения уровня организации юридической деятельности и повышения эффективности ее результатов большое значение имеет всесторонняя разработка и внедрение в практику прогрессивных приемов и правил юридической техники, в том числе с учетом достижений зарубежного и мирового опыта². Недостаточная разработка этих приемов и правил часто затрудняет правильное введение в действие и применение юридических норм на практике, колеблет устои правопорядка и т.п. Все это суть система знаний юридического позитивизма, которая, однако, сама по себе, вне системы знаний об условиях и закономерностях социально-правовой жизни общества, окажется малоэффективной.

Второй необходимой составляющей (*динамичной*) должна быть *система знаний*, полученных из других наук, главным образом *социальных*, так как правовая жизнь — это составная часть и «форма социальной жизни, выражающаяся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, характеризующая специфику и уровень правового развития данного общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов»³.

Исследование правовой жизни как объекта правового воздействия предполагает опору на социальную правовую теорию в ее современном варианте, на познание целого ряда закономерностей, из которых можно выделить: во-первых, закономерности развития общества; во-вторых, закономерности влияния социальных факторов на правовое развитие; в-третьих, закономерности воздействия права на социальную жизнь; в-четвертых, закономерности правовой жизни общества; в-пятых, общесоциальные закономерности развития правовой формы. Эти знания позволяют надлежащим образом определять тактику и стратегию право-

¹ Коржилов, О.Н. Формирование приоритетов правоохранительной политики в России / О.Н. Коржилов, В.В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. — 2008. — № 4. — С. 69.

² Малиновский, А.А. Юридическая техника в зарубежных правовых семьях (взгляд компаративиста) // Юридическая техника. — 2016. — № 10. — С. 179–190.

³ Малько, А.В. Правовая политика и организация правовой жизни // Российская правовая политика. Москва, 2003. — С. 150;

вого развития¹, поскольку будут построены на детальном анализе (диагнозе) существующего положения вещей².

Данные знания могут быть интегрированы (суммированы) в социологическом (или социолого-правовом) компоненте науки правовой (правоприменительной) политики. Эта роль может выполняться непосредственно социологией права, которая «изучает общие закономерности развития правовых объектов, явлений и процессов в их онтологическом аспекте»³.

Правовая политика в целом и правоприменительная политика в частности, решая комплексные стратегические задачи, будет эффективной лишь на основе интеграции и трансформации достижений различных наук — науки об обществе и науки о природе. Социология права может выполнять функции проводника необходимой информации, адаптации естественно-социального знания для целей правовой политики. Как отмечает В.А. Бачинин, «для правовой социологии общество — это сверхсложная мегасистема, с которой право связано мириадами причинных зависимостей. Чтобы успешно функционировать и нормально развиваться, право должно иметь представление об этих зависимостях... И социология права выступает в данном случае в качестве социального самосознания правовой системы, добывая те знания о социуме, в которых нуждаются люди, отвечающие за исправное функционирование правовых институтов и механизмов»⁴.

¹ Правовая политика — это деятельность, связанная с выработкой и реализацией правовых идей стратегического и тактического характера, которые выступают основой и предпосылкой правовой политики и нацелены на определенную организацию правовой жизни общества. Если юридическая стратегия представляет собой особый вид деятельности преимущественно высших органов государственной власти, которая направлена на формулирование наиболее общих, концептуальных политико-правовых подходов и перспективных ориентиров развития правовой системы с формированием ее долгосрочной программы, то юридическая тактика есть деятельность субъектов правовой политики, направленная на последовательное развитие общестратегических установок посредством частных политико-правовых операций, постановки и решения конкретных задач с применением юридических средств (Нырков, В.В. Юридическая стратегия и юридическая тактика // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. — Саратов, 2010. С. 61).

² Ветютнев, Ю.Ю. Государственно-правовые закономерности (введение в теорию) / под ред. А.Я. Рыженкова. — Элиста, 2006.

³ Керимов, Д.А. Методология права. — Москва, 2001. С. 8. «Лишь в единстве и организационной связи с закономерностями и тенденциями общественного развития в целом могут быть поняты и объяснены, развиты и преобразованы правовые системы, институты и отношения, отвечающие современным потребностям социального прогресса» (Керимов, Д.А. Методология права. — Москва, 2001. С. 74–75).

⁴ Бачинин, В.А. Основы социологии права и преступности. — Санкт-Петербург, 2001. С. 31.

Верно также по этому поводу замечает французский ученый Ж. — Л. Бержель: «Социология может указывать юристам направление их исследований: в процессе анализа существующих общественных структур она помогает им выявить те из структур, которые нуждаются в нормализации посредством юридических правил...»¹.

В процессе подготовки правовых актов орган правоприменения должен стоять на твердой «почве» социальной реальности. Для этого нужна полная информация о социальной обстановке действия правоприменительного акта, финансовых организационных и иных затратах, которые требует его реализация; необходимо знать объективные интересы участников правовых отношений, их установки и мотивы деятельности, изучить возможные побочные последствия и многое другое, иными словами, нужна специальная «социология правоприменения»². Только на такой базе можно разработать оптимальную модель правовой формы (в данном случае прежде всего индивидуально-определенного правового характера), способную оказать позитивное воздействие на развитие конкретной правовой ситуации и в целом современных общественных отношений³.

Исследование социально-правовой жизни как объекта правового воздействия (объекта правовой и правоприменительной политики) предполагает опору на современную систему социального знания, на познание соответствующих международному, наднациональному, федеральному, региональному, муниципальному⁴, локальному уровню правовой жизни социальных, публично-властных и специально-юридических закономерностей. Пополнение данных знаний в постоянном режиме позволит надлежащим образом определять общий вектор и конкретные этапы социально-правового развития глобальных социальных систем, федерального центра, регионов, муниципий в Российской Федерации, корпораций, так как они будут отражать реалии правовой жизни общества. Данные знания будут позволять обеспечивать взвешенное (построенное на рациональном выборе) правоприменительное решение. Собственно поисковая роль, а также функция «резервуара» данных знаний

¹ Бержель, Ж.-Л. Общая теория права. — Москва, 2000. С. 293.

² Сырых, В.М. Социология права: учебник. — Москва, 2012. С. 226–243.

³ Исаков, В.Б. Юридические факты в советском праве. — Москва, 1984. С. 4.

⁴ На муниципальном уровне публичной власти различных проблем в сфере правоприменения не меньше, чем на государственном уровне (если не больше), а значит, и здесь для их решения нужны свои системные подходы (Корсакова, С.В. Правоприменительная политика в сфере местного самоуправления: понятие и содержание // Вестник Тамбовского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. Право. — 2011. — Вып. 10. — С. 294–298).

может выполняться социологией права, которая призвана добывать необходимые знания о социуме и действии права в социальной жизни.

Как справедливо в этом плане отмечает Н.И. Матузов, «необходимо добиваться того, чтобы в правовой системе не было «неработающих» или плохо «работающих» норм, других компонентов, а для этого они должны как можно более полно (адекватно) отражать потребности людей, общества, государства... Для повышения интенсификации правовой системы требуется наибольшая степень социальной и научной обоснованности всех ее составных частей»¹.

«Закономерности» как основной предмет формируемых знаний о проблемах в контексте современной государственно-правовой жизни — это прежде всего «объективная, систематическая повторяемость взаимосвязанных фактов». Выявить «закономерность» означает «открыть определенную устойчивую повторяемость, связь явлений и фактов»².

Отсюда очевидно, что одним из первых этапов на пути выявления закономерностей и тенденций формирования и действия актуального права, определения формата проводимой правовой (правоприменительной) политики следует считать установление самих социально-правовых фактов, которые впоследствии будут подвергаться логической обработке, и на этой основе будут сделаны положительные (о наличии закономерности) или отрицательные (об отсутствии таковой) выводы. Изучение социально-правовых фактов, соответственно, предполагает обращение к теории и методам социологии (крайне важное для формирования научных основ правовой (правоприменительной) политики направление работы). С их помощью можно будет научно установить «точки отсчета» при анализе изменений в правовой сфере в рамках реформирования современной общественной системы и контроля за ее функционированием³.

¹ Матузов, Н.И. Правовая система и личность. — Саратов, 1987. С. 39–40.

² Ветютнев, Ю.Ю. Государственно-правовые закономерности (введение в теорию) / под ред. А.Я. Рыженкова. — Элиста, 2006. С. 27, 135. Здесь, возможно, следует сделать одну оговорку, связанную с тем, что действие некоторых «объективных закономерностей» не всегда может быть раскрыто путем наблюдения, установления повторяемости, «повторяемость» может идти вопреки «закону» социальной жизни и т.п. Как замечает Р.О. Халфина, «именно в сфере права, где на первый план выступает субъективная правотворческая и правоприменительная деятельность, повторяемость может иногда свидетельствовать о нарушении объективной закономерности, основанной на глубинных, сущностных чертах и характеристиках явлений и процессов...» (Халфина, Р. О. О закономерностях права // Право и правотворчество: Вопросы теории / отв. ред. В.П. Казимирчук. — Москва, 1982. С. 29).

³ Как отмечает Ж.-Л. Бертель, «... социология как наука, анализирующая факты социальной жизни людей на достаточно высоком уровне обобщения, выступает в роли одного из существенных элементов, содействующих разработке, применению и эволюции позитивного права» (Бертель, Ж.-Л. Общая теория права. — Москва, 2000. С. 275).

Потребность в этих знаниях, думается, велика. Так, анализируя проблемы правоприменительной политики в сфере исполнительной власти (административно-правоприменительной политики), ученые обоснованно замечают, что «в нынешних условиях, динамичного развития общественных отношений в сфере исполнительной власти не все аспекты правового регулирования адекватны фактическому состоянию общественных отношений, что отрицательно сказывается на правоприменительной деятельности»¹. Соответственно, это «состояние» общества надо знать, уметь анализировать и делать верные выводы на предмет того, какие правовые механизмы наиболее могут быть востребованы, упрощая применение права и обеспечивая этот процесс более эффективными (или эффективными) технологиями правоприменения. Чтобы искомое знание формировать, необходимо умелое использование социолого-правовых методик и средств, причем на системной и планомерной основе, что позволит добиться полезности от этих знаний в плоскости юридической (правоприменительной) практики (есть интересные примеры подобных исследований на уровне университетской социолого-правовой науки²).

Так или иначе, при формировании концептуальных основ правоприменительной политики всегда необходимо ориентироваться на правоприменительную практику, так же как и последней учитывать в рамках своего осуществления достижения правовой доктрины. Эта связь и взаимовлияние во многом безусловны. Правовая политика в сфере правоприменения ориентирует правоприменительную практику, задает ей целевые и временные параметры, определяет тактику и стратегию правоприменительных действий, круг регулируемых отношений, субъектный состав, юридические диспозиции, правовые последствия и т.п. В свою очередь, правоприменительная практика выступает сферой *индикации* неурегулированных отношений (областью выявления правовых проблем), *селекции* правовых идей (позволяет осуществлять выборку наиболее конструктивных из них) и *верификации* правовых норм (производит проверку на истинность и эффективность)³.

¹ Зубач, А.В. Актуальные проблемы совершенствования правоприменительной политики в сфере исполнительной власти // Актуальные проблемы административного права и процесса. — 2017. — № 4. — С. 39.

² Конфликтное право и право сотрудничества как отражение негативных и позитивных аспектов социально-правовой жизни. Монографический аналитический отчет и прикладная инфографика (таблицы, рисунки, диаграммы) в рамках реализации полевого социологического исследования / В.В. Трофимов, А.В. Окатов [и др.]. — Тамбов, 2021.

³ Малько, А.В. Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления (обзор материалов международного «круглого стола») / А.В. Малько, И.В. Ростовщиков, В.А. Рудковский // Государство и право. — 2014. — № 8. — С. 101–102.

Отдельные из наблюдений и выводов при этом могут в дальнейшем проверяться экспериментальным образом — на основе применения метода социально-правового эксперимента. Правовой эксперимент — это преимущественно «созидательный» эксперимент¹. Конечной его целью является не столько проверка знания (в частности, правового) для уточнения и развития последнего, сколько отработка оптимальных социальных решений, в данном случае правовых решений, составляющих содержание правовой (правоприменительной) политики и направленных на организацию процессов правовой жизни².

Научные основы правовой (правоприменительной) политики формируют:

1) ученые (юристы, политологи, социологи, экономисты и др.) и соответствующие научные коллективы, которые проводят исследования по вопросам функционирования и совершенствования правовой системы;

2) научно-исследовательские центры³ и научные учреждения, на профессиональной основе осуществляющие разработку проектов решений правотворческого, правоприменительного и правоинтерпретационного характера, связанные с обеспечением эффективности правовой системы;

3) научно-исследовательские отделы (подразделения) в системе органов исполнительной и законодательной власти, которые обеспечивают принятие компетентных решений тактического и стратегического характера.

Алгоритм создания научных основ правовой (правоприменительной) политики включает определенные критерии, в соответствии с которыми могут быть систематизированы соответствующие элементы науки правовой политики. В этом качестве предлагается рассмотреть:

¹ Экспериментирование, по сути, заключается в том, что исследователь по своему усмотрению создает нечто новое, манипулирует изучаемым объектом (Карбонье, Ж. Юридическая социология. — Москва, 1986. С. 267).

² *Никитинский, В. И.* Эксперимент как метод поиска оптимальных вариантов правовых решений // Эффективность правовых норм. — Москва, 1980. С. 255.

³ Из числа вновь созданных таких научных центров назовем: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника» (профессор В. М. Баранов), Научно-образовательный центр федеральных и региональных проблем правовой политики Саратовской государственной юридической академии (профессор А. В. Малько), научно-образовательный центр «Государственно-правовая политика современной России» Тамбовского государственного университета им. Г. Р. Державина (профессор А. В. Малько, В. В. Трофимов).

- социальную область применения научных знаний, с которой связана эффективность работы правовой и, в частности, правоприменительной системы (экономика, политика, социальная сфера, просвещение, здравоохранение, экология, транспорт и т.д.)¹;
- характер проблемной ситуации в правовой сфере, которая требует компетентного решения (устранение последствий неэффективности правовой системы; решение текущих задач правотворческой и правоприменительной практики; прогнозирование изменений в различных сферах общественной жизни, которые способны оказать существенное влияние на правовую систему; планирование правовых решений, направленных на усовершенствование правовой системы и др.);
- этапы реализации правовой политики (научные основы правотворчества (правотворческий этап предваряет эффективную правоприменительную деятельность, поэтому предполагается к учету и в рамках непосредственно правоприменительной политики²); научные основы, обеспечивающие эффективную реализацию правовых средств (собственно научные основы правоприменения); научные основы, которые определяют условия для эффективной правовой социализации как принятых решений правового характера (предметная социализация), так и участников правовых отношений (субъектная социализация);
- длительность и сроки реализации правовой (правоприменительной) политики (научные основы принятия решений оперативного характера; научные основы принятия решений стратегического характера).

К основным формам, способам и методам научной деятельности, адекватным целям и задачам правовой (правоприменительной) политики, помимо сказанного ранее, следует также отнести: социально-правовой мониторинг; правовую диагностику³; экспертизу правовых решений и проектов правовых решений; сравнительно-правовой анализ (компаративистский подход); приемы и способы юридической техники; метод социально-правового прогнозирования; метод юридического планирования, метод правового моделирования; конкретно-

¹ Юридические факторы появления отдельных норм, нормативных актов, институтов права и т.д. неодинаковы. Изучение юридических факторов с использованием современных методов социологии позволит повысить научную обоснованность права, его эффективность (Исаков, В. Б. Юридические факты в советском праве. — Москва, 1984. С. 17).

² Как верно замечает А. В. Корнев, «в определенной степени связку «правотворчество — правоприменение» можно рассматривать как причину и следствие... Социальные основания правотворчества и правоприменения должны проявляться в их диалектической взаимосвязи» (Корнев, А. В. Социология права: учебник. — Москва, 2017. С. 243, 244).

³ *Тихомиров, Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика. — Москва, 2010.

социологические методы; экспериментальный метод и его конкретные разновидности; кибернетические методики; математический метод¹.

К иным формам научной деятельности (основным способам и методам), адекватным целям и задачам правовой политики в сфере правоприменительной деятельности можно также отнести: изучение общественного мнения; логико-теоретические методики формирования правовых дефиниций; исторический метод; интерпретационный метод; лингвистический метод; метод анализа правовых документов; теорию и методику принятия решений; психологические и социально-психологические методы и др. Причем практически каждый из возможных научных методов правовой (правоприменительной) политики может иметь как свои преимущества, так и определенные недостатки. Поэтому с точки зрения повышения надежности данных предпочтительно осуществлять комбинирование различных методов. Кроме того, необходимо иметь в виду, что в арсенале науки правовой (правоприменительной) политики всегда присутствуют и другие методы (а равно их комбинации), которые призваны способствовать не только констатации сложившегося порядка вещей, но могут также формировать научные основы для оптимизации социальных и юридических процессов в правовой системе общества².

В целом же систематическое проведение научно-исследовательских мероприятий позволит обеспечить создание прочных научных оснований для проведения современной правоприменительной политики как необходимого фактора эффективности правопримени-

тельной деятельности. Целенаправленная разработка и реализация научного алгоритма принимаемых правовых решений позволит обеспечить четкость, целостность, последовательность, научную обоснованность правовой политики в сфере правоприменения (правоприменительной политики), а значит, ожидаемые позитивные преобразования в динамической структуре как системы правоприменения, так и социально-правовой системы, их поступательное и прогрессивное развитие.

¹ Зражевская, Т.Д. Математические методы в юридической науке // Современные методы исследования в правоведении / Т.Д. Зражевская, И.Н. Маланыч; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Саратов, 2007. С. 256–293.

² Трофимов, В.В. Научные основы правовой политики // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2004. С. 31–35; Трофимов, В.В. Научные основы правовой политики: проблемы формирования // Правовая политика в Российской Федерации: региональный уровень: монография / под ред. А.В. Малько. — Тамбов, 2008. Глава 6. С. 141–156; Трофимов, В.В. Научные основания правовой политики как фактора позитивных трансформаций в правовой системе общества // Правовая политика как способ модернизации правовой системы общества / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2019. С. 46–68; Трофимов, В.В. О совершенствовании научных основ правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — № 2. — С. 6–17; Трофимов, В.В. Правовая политика как научная основа правовых реформ // Государство и право. — 2010. — № 6. — С. 101–104; Трофимов, В.В. Система научных оснований правовой политики: проблема формирования // Доктрина права. — 2009. — № 3/4. — С. 80–86; Трофимов, В.В. Научная обоснованность современной правовой политики как фактор претворения передовых социально-правовых идей в реальную жизнь (на опыте проведения российской региональной государственной правовой политики в области научно-технологического развития) // Государственно-правовые исследования. — 2021. — Вып. 4. — С. 219–232.

Лекция 6

НРАВСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОО ПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (О.И. Цыбулевская)

Формирование правового государства, глобализационные процессы, порождающие различного рода противоречия как внешнего, так и внутреннего содержания, выдвинули на первый план проблему исполнения законов. Она приобрела в последнее время не только юридическое, но и важное моральное значение. Время показало, не все принимаемые за последние десятилетия законы выдержали испытание жизнью, и достаточно часто по причине несоответствия этическим критериям. Как известно, многие требования морали закреплены в законодательстве, но механизмы их реализации не работают в нынешней, во многом аномальной ситуации. Осмысление этических проблем, связанных с реализацией норм современного российского права, остается актуальным.

Нравственные основы правоприменительной политики представляют собой основные начала, руководящие идеи, пронизывающие с точки зрения моральных устоев все правоприменительную деятельность. Использование нравственных норм при применении права — конкретное проявление взаимодействия права и морали. Это касается всех без исключения сфер действия права. Важно исходить из того, что именно нравственность предшествует праву, — исторически, логически, даже лично. Ведь если что-то неприемлемое происходит с нами или вокруг нас, как верно подмечено, мы даем этому прежде всего моральную оценку: сожалеем, возмущаемся, негодуем и т.п. Иначе говоря, вначале дает о себе знать чувство справедливости, а затем приходит и понимание всей ситуации в целом, в том числе и правовая квалификация того или иного события. Нельзя идти обратным путем, ставя, условно говоря, телегу впереди лошади¹.

¹ Артемов, В.М. Некоторые нравственно-философские основания этической экспертизы юридической деятельности: реальность и должные перспективы // Юридическая деятельность: содержание, технологии, принципы, идеалы: монография / под общ. ред. О.Ю. Рыбакова. — Москва, 2022. С. 271.

Этические нормы в сфере правоприменения призваны характеризовать юридические конструкции с точки зрения справедливости, долга, гуманизма. Следует, однако, иметь в виду, что степень взаимодействия права и морали в различных отраслях права неодинакова. Неодинаков и уровень связи между нормами права и нормами нравственности внутри отрасли права. Это связано с тем, что неоднородные действия и общественные отношения требуют различных способов и методов регулирования: к одним подходят методы правового, к другим — нравственного регулирования, третьи поддаются как тому, так и другому способам опосредования, четвертые могут не входить ни в сферу правового, ни в сферу морального регулирования. Люди совершают ряд действий, которые находятся в сфере правового регулирования, но являются нравственно индифферентными. К ним, например, относятся действия, регулируемые технико-юридическими нормами¹.

Право и мораль напрямую связаны более всего через отрицательную оценку правонарушения. Ярким примером обязательного использования нравственных норм при оценке поведения человека может служить применение норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за хулиганство, занятие проституцией, оскорбление и др. Большинство общественно опасных деяний, признаваемых Уголовным кодексом РФ преступлениями и влекущих уголовную ответственность, аморальны по определению. Не требует доказательства безнравственность таких, например, преступлений, как использование рабского труда (ст. 127.2); неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 157); приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 175); оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса (ст. 184); привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности или незаконное возбуждение уголовного дела (ст. 299); провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 304).

Квалификация правонарушения предполагает исследование нравственной составляющей при анализе всех элементов его состава. Использование моральных норм обязательно и когда объективная сторона правонарушения выражена в правовой норме в определенных этических требованиях, и тогда, когда применяемая норма карает за аморальное поведение. Ряд правонарушений не имеет моральной оценки. Таковы,

¹ Русинов, Р.К. Использование норм нравственности при применении норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1967. С. 5–6.

например, несанкционированное изготовление государственного пробирного клейма, совершение сделки, связанной с жемчугом, нарушение правил эксплуатации ЭВМ, повреждение транспортного средства. Однако названные и другие составы деяний, запрещенных современным уголовным законодательством, содержат мотивы, осуждаемые моралью (обман, корыстные цели, пренебрежительно и легкомысленное отношение к жизни, здоровью и иным интересам других людей)¹.

В ряде случаев обстоятельствам, свидетельствующим о повышенной аморальности того или иного преступления, законодатель придает квалифицирующее значение. Причем такие квалифицированные признаки могут характеризовать любые элементы состава преступления: его *объект* (например, совершение преступления в отношении несовершеннолетнего при заражении венерической болезнью (ст. 121) или при торговле людьми (ст. 127.1); *объективную сторону* (например, клевета (ст. 128.1), содержащаяся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, средствах массовой информации либо совершенное публично с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет»; *субъект* (например, незаконное помещение в психиатрический стационар (ст. 128) или легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем (ст. 174) лицом с использованием своего служебного положения; *субъективную сторону* (например, корыстные побуждения при совершении убийства (ст. 105) или похищении человека (ст. 127).

Положение о том, что нравственные нормы используются в обязательном порядке при исследовании отдельных элементов субъективной стороны правонарушения, в частности при анализе мотивов или цели совершения правонарушения, относится и к гражданскому праву. Так, квалификация сделки как недействительной предполагает выяснение побудительных мотивов совершения этой сделки. Подобными мотивами могут выступать корысть, стяжательство и т.п.

Статья 169 ГК РФ выделяет особо опасную для общества группу недействительных сделок, противоречащих основам правопорядка и нравственности, признает такие сделки ничтожными и определяет их последствия, которые носят конфискационный характер. «Нравственные или моральные устои, которым не должна противоречить гражданско-правовая сделка, включают сложившиеся в обществе представления о добре и зле, справедливом и должном. Требования нравствен-

¹ Лейст, О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. — Москва, 2002. С. 191–192.

ности получают свое выражение в общепризнанных представлениях о должном поведении, сложившихся в результате длительного общественного развития, в том числе общих принципов права и деятельности высших судебных инстанций. В статье 169 речь идет о нравственности общества, а не о моральных представлениях отдельных социальных слоев или групп»¹.

Имеются общественные отношения, при правовом регулировании которых использование нравственных норм является обязательным. Так, основная часть семейно-брачных отношений регулируется нормами морали и обычаями. Однако государство вынуждено брать под свой контроль такие аспекты этих отношений, которые имеют особое социальное значение и поэтому не могут быть поставлены в зависимость от моральных качеств членов семьи. Несмотря на общие гуманистические начала гражданского законодательства, в содержании ряда статей ГК РФ, регулирующих взаимоотношения в семье, как представляется, обнаруживаются противоречия с общепринятыми нравственными нормами. Так, вызывает некоторые сомнения содержание ч. 2 п. 4 ст. 1073 ГК РФ, где говорится, что если родители (опекуны) либо другие граждане, указанные в п. 3 названной статьи, умерли или не имеют достаточных средств для возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью потерпевшего их подопечным, не достигшим 14 лет, а сам причинитель вреда, ставший полностью дееспособным, обладает такими средствами, суд с учетом имущественного положения потерпевшего и причинителя вреда, а также других обстоятельств вправе принять решение о возмещении вреда полностью или частично за счет самого причинителя вреда.

Таким образом, законодатель, наряду с общеизвестными случаями ответственности без вины, предусматривает и еще один. На наш взгляд, было бы правильнее такого рода компенсации при отсутствии виновных лиц возложить на государство и выплачивать их в виде пособий и пенсий.

Принятие законов, нравственных по своей сути, таким образом, еще не гарантирует их «правильную» реализацию, которая тоже должна соответствовать моральным нормам и принципам. Применению правовой нормы, составной частью которой являются определенные нравственные принципы, должно соответствовать и применение нравственных императивов. Даже самый качественный закон окажется неэффективным, если практика применения его государственными органами,

¹ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть 1 (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. — Москва, 2002. С. 422.

например, судами, не будет соответствовать предъявляемым моральным требованиям.

Возрастающий объем общественных отношений, опосредуемых дозволительным типом правового регулирования, требует уточнения отправных методологических установок к исследованию правоприменительной деятельности. Как самостоятельный элемент механизма правового регулирования автономный тип реализации права правоприменительная деятельность представляет собой публично-властную, социально значимую, ответственную деятельность компетентных субъектов по вынесению индивидуального предписания на основе высокого уровня правовой культуры с целью реализации субъективных прав и юридических обязанностей сторон, обеспеченная в необходимых случаях принудительной силой государства. Несмотря на то, что термин «правоприменение» прочно вошел в научный оборот и приведенное выше определение является общепринятым, в юридической науке до сих пор существуют споры относительно природы данного феномена.

Нет единства мнений, в частности, относительно субъектов правоприменительной деятельности. Одни ученые под применением права понимают властную деятельность государственных органов и должностных лиц, осуществляемую посредством принятия индивидуальных юридических актов, влекущих возникновение, изменение, прекращение правоотношений и направленную на обеспечение упорядоченности, стабильности в жизни общества, пресечение правонарушений. Другие полагают, что правоприменителями являются как государственные, так и негосударственные субъекты (общественные организации, индивидуальные субъекты, государственные корпорации). Расширение круга субъектов применения права, по мнению отдельных авторов, обусловлено особенностями метода гражданско-правового регулирования. Н. И. Матузов в 1990-е гг. отмечал, что частные учреждения (адвокатуры, всевозможные фирмы, нотариальные конторы, бюро по оказанию услуг) выполняют свои функции наряду с государственными учреждениями. Аналогичной позиции еще в советское время придерживался В. Н. Карташов. По мнению А. В. Малько, в субъектный состав правоприменения входят структуры негосударственного характера (руководители частных фирм, органы местного самоуправления, банки, общественные объединения и др.).

Формирующиеся институты гражданского общества актуализируют проблему и позволяют по-новому взглянуть на субъектный состав правоприменения, который в последние годы значительно расширился. Анализ современного уровня развития правоприменительной деятель-

ности позволяет прийти к выводу, что субъекты правоприменения подразделяются на две группы. К первой группе относятся государственные органы (правоохранительные, судебные и другие); ко второй группе — субъекты, которым государством делегированы властно-организующие полномочия по определенному кругу вопросов (органы местного самоуправления, третейский суд, нотариальная и адвокатская палаты, нотариусы, самоуправляющаяся организация арбитражных управляющих и т.д.).

Деятельность субъектов, относящихся ко второй группе правоприменения должна рассматриваться с позиций того, что исключительно государственное регулирование отношений показывает свою недостаточную эффективность, так как, в силу объективных причин, не способно быть гибким, динамичным, учитывать особенности отношений, формирующихся в той или иной организации. Именно поэтому государство передает некоторые функции властного характера на уровень структур гражданского общества, что свидетельствует о децентрализации государственного управления, о повышении роли локального, поднормативного, индивидуального правового регулирования, саморегулирования, основанных на принципах координации, конкуренции, свободы. Функционирование означенных субъектов имеет свою специфику, но и при этом признаки правоприменения, традиционно сложившиеся, сохраняются: принудительный характер; процессуальная форма; направленность на реализацию чужих интересов; наличие официального правоприменительного акта; юридическая ответственность в случае ненадлежащего правоприменения.

Государственное и негосударственное регулирование должны дополнять друг друга. Абстрактность, «оторванность» государственного регулирования от конкретных отношений, развивающихся во времени и пространстве, дополняется «заземленностью», привязанностью индивидуального регулирования к условиям конкретного субъекта¹.

Данное обстоятельство обуславливают необходимость специальной правовой подготовки новых субъектов правоприменения в целях достижения необходимого уровня их правосознания. В. В. Лазарев полагает, что высокий уровень правосознания является условием надлежащей правовой культуры и решающей предпосылкой эффективности

¹ *Изместьева, Е. М.* Субъекты правоприменительной деятельности в условиях децентрализации правового регулирования в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2016; *Цыбулевская, О. И.* Правоприменение в свете моральных требований / Юридическая деятельность: содержание, технологии, принципы, идеалы: монография / под общ. ред. О. Ю. Рыбакова. — Москва, 2022. С. 273—274.

правовых актов¹. Правосознание выступает важнейшим фактором, задающим вектор действия субъекта, применяющего закон в конкретных жизненных ситуациях. «Правосознание испытывает влияние как теоретического компонента права, так и практического, реализационного. Человек измеряет правовую реальность личностными представлениями и переживаниями по поводу состоявшихся юридических фактов: событий и действий»². Сформированное профессиональное правосознание служит основой для верной оценки доказательств по делу, вынесению справедливого и законного решения, восполнения пробелов в праве. Эффективность правоприменения зависит не только от качества закона, но и от уровня нравственного и правового сознания лица, применяющего нормативно-правовой акт. Осознание правоприменителем различных правовых явлений непосредственно отражается в его поведении.

Наиболее рельефно конкретные проявления нравственных требований видны в юридическом процессе. Следование нравственным ценностям особенно значимо при реализации на практике норм уголовно-процессуального права, где в условиях противостояния сторон обвинения и защиты решается вопрос о виновности или невиновности лица в совершении преступления, о его жизни, чести, достоинстве, деловой репутации, имуществе, где возможно ограничение государством неприкосновенности частной жизни человека и применение к нему мер процессуального принуждения. Это обстоятельство порой имеет судьбоносное значение. Именно процессуальное право, его основные гарантии, по справедливому замечанию немецкого процессуалиста М. Миллера, являются отправной точкой для суждения о том, насколько государство действительно правовое. Нигде, кроме как в процессуальном праве, столь отчетливо не проявляется столкновение общественных и индивидуальных интересов, отношение государства к личности³.

Такая классическая форма применения права, как судебная деятельность, известная еще с древности, представляет собой критерий цивилизованности и нравственного здоровья общества. Основопола-

¹ Лазарев, В. В. Эффективность правоприменительных актов (вопросы теории). — Казань: Изд-во Казанского университета, 1975. С. 147.

² Рыбаков, О. Ю. Философия права: учебник для магистров. — Москва, 2021. С. 206.

³ Малько, А. В. Ограничивающая роль юридического процесса // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. — Воронеж, 1996. С. 29–30; Копылов, А. В. Нравственные основы осуществления особого порядка судебного разбирательства по уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2020.

гающие правовые принципы правосудия базируются на моральных требованиях справедливости, гуманности, охраны чести и достоинства человека.

Отдавая должное взаимосвязи права и морали, ученые-правоведы признают их определенную автономность не только в теории, но и в практике. Не получившие должного юридического развития идеалы, цели, задачи, отмечает Т. М. Пряхина, могут служить основанием для властных злоупотреблений, попрания законных интересов «во имя высшей справедливости». Избежать субъективизма при оценке справедливости или несправедливости того или иного политико-правового явления возможно при соблюдении двух условий. Нормативное содержание каждого конституционного принципа раскрывается только *в системном, конституционном контексте*, согласно которому Основной Закон не может быть внутренне противоречивым. Кроме того, следует *ориентироваться на тезис о соответствии справедливости надлежащей правовой процедуры*¹. Только конкретная государственно-правовая модель организации публичного территориального коллектива наполняет любой правовой принцип ценностным содержанием.

Принцип гласности также имеет этическую «составляющую». Как справедливо подмечено, тайный процесс — атрибут Средневековья и тоталитаризма, он служит устрашению и антигуманен по своей сути, так как оставляет человека наедине с преследующими его агентами власти, действующими вне контроля общества. Законодательством предусмотрены случаи слушания дела в закрытом заседании, но они связаны преимущественно с охраной нравственности, ограждением неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны².

Презумпция невиновности исходит из признания ценности личности, уважения к человеку, его достоинству. Моральные факторы четко проявляются в двух требованиях рассматриваемого принципа: толковании сомнений в пользу обвиняемого и освобождении обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность. Таким образом, презумпция невиновности опирается на более широкую презумпцию добросовестности любого человека³.

¹ Пряхина, Т. М. Конституционный процесс и принцип справедливости // Вестник СГАП. — 2004. — № 1. — С. 34; Клишас, А. А. Социальное государство: монография. — Москва, 2017. С. 219.

² Кобликов, А. С. Юридическая этика. — Москва, 2002. С. 42.

³ Цыбулевская, О. И. Презумпция невиновности как морально-этический принцип // Принципы и презумции в праве: междисциплинарный подход / под общ. ред. А. С. Мордовца, Л. В. Саенко. — Саратов, 2017. С. 61–68.

Главным критерием моральности правосудия является его *доступность*. Вопросы обеспечения свободного и равного доступа физических и юридических лиц к правосудию постоянно находятся в центре внимания государства. Провозглашенные принципы правосудия являются свидетельством демократичности общества. Однако остается не до конца нерешенной проблема претворения каждого из них в жизнь. Так, в настоящее время наиболее актуальны следующие аспекты принципа свободного доступа к правосудию: обеспечение достаточного числа судов и судей, упрощение и дифференцированность судебной процедуры, гарантирование квалифицированной юридической помощи, оказываемой профессиональными юристами, наличие существования бесплатного правосудия для беднейших слоев населения. Наиболее очевидна необходимость реализации морального фактора в социальной политике.

Нравственное содержание юридического процесса определяется не только этическими началами законодательства, но и моральными требованиями, которые предъявляются к лицам, осуществляющим процессуальную деятельность. В свете сказанного особое значение приобретает личность судьи. Его нравственные качества (честность, добросовестность, чувство совести, долга, справедливости) подкрепляются нормами действующего законодательства. Помимо слабой доказательной базы, на что обычно ссылаются судьи, не последнюю роль играет собственно личность человека. Профессиональную деформацию судьи может предотвратить только развитое чувство долга, справедливости и гуманности.

Моральные качества лиц, применяющих закон, служат существенным фактором, влияющим на развитие правового сознания граждан. Правоприменители должны отвечать не только профессиональным сознанием, но и быть еще, выражаясь словами И. Канта, моральными личностями. Правоприменительная культура выполняет воспитательную, социальную, гуманитарную функции, функцию мотивации интереса к современной цивилизованной и результативной правоприменительной деятельности, способствует повышению правоприменительного профессионализма и компетентности. Нравственно-правовая культура влияет на имидж судебных, исполнительных органов власти, на имидж государственной власти в целом. Она либо укрепляет авторитет государства, либо разрушает его. Поэтому повышение уровня правовой культуры правоприменяющих субъектов, преодоление различного рода деформаций их нравственного и правового сознания является задачей, не терпящей отлагательства.

Необходимость разработки профессиональных моральных кодексов в этической теории обосновывается прежде всего тем, что к неко-

торым видам профессиональной деятельности в обществе предъявляются повышенные моральные требования. Это связано, во-первых, с принятием ответственных решений и возникающими в этой связи юридическими последствиями. Положительное значение этических кодексов состоит прежде всего в том, что они привлекают внимание индивидов к их моральному статусу. Во-вторых, они дают представления о ценностном содержании этической теории¹.

Еще один важный аспект проблемы. В рамках настоящего исследования не представляется возможным подробно остановиться на вопросе правоприменительного усмотрения², характеризующего деятельность правоприменяющего субъекта в свете моральных требований. Однако необходимо все же отметить, что усмотрение дает правоприменителю определенную меру свободы в выборе решения, возможность учесть все особенности конкретной ситуации, а также ряд моментов, не нашедших отражения в законе. Усмотрение, кроме того, может свидетельствовать о недостаточном качестве нормативного акта, пробелах и коллизиях, неопределенности и многозначности отдельных правовых норм, что существенно осложняет процесс реализации права, снижает стабильность и единообразие практики применения закона, а нередко приводит и к злоупотреблению правом.

В качестве оснований для правоприменительного усмотрения выступают диспозитивные правовые нормы, оценочные категории, относительно определенные или альтернативные санкции императивных норм, пробелы в праве, юридические коллизии. Правоприменитель детализирует основные признаки правозначимых явлений, охватываемых оценочной категорией. Нормоустановитель заведомо наделяет правоприменителя полномочиями по конкретизации общей нормы на основе базовых начал и принципов российского законодательства при строгом соблюдении требований правопорядка и законности. В объем оценочной категории применяющим субъектом привносятся новые содержательные элементы, не предусмотренные законодателем, происходит ее индивидуализация.

Судейское усмотрение — основа правоприменительной деятельности. Оно вызвано объективной потребностью правоприменителя толковать законодательство, его основные начала, устранять пробелы

¹ Канке, В.А. Этика ответственности. Теория морали будущего. — Москва, 2003. С. 315; Цыбулевская, О.И. Профессиональные этические кодексы в российском обществе: правовое измерение / О.И. Цыбулевская, Т.В. Касаева // Вестник ПАГС. — 2012. — № 1. — С. 112–117.

² Усмотрение в правоприменительной деятельности современные подходы / кол. авторов; под ред. О.И. Цыбулевской. — Саратов, 2022.

и иные недостатки в законодательстве для правильного разрешения социального конфликта. Очевидно, что обеспечение справедливости в судебных решениях должно базироваться не столько на судебных толкованиях понятия справедливости, выработке правовых позиций Верховным Судом РФ, сколько на ясных формулировках в законодательстве в части понимания принципа справедливости, чтобы он не воспринимался правоприменителями исходя из субъективного «чувства справедливости», «интуиции» и т.п.

Усмотрение предполагает определенную свободу правоприменителя, которая, однако, не является абсолютной, не может быть безграничной, не должна приводить к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод (ч. 1 ст. 55 Конституции РФ). От усмотрения один шаг до произвола, когда игнорируются, отменяются всякие начала законности, поэтому так важно установить пределы усмотрения, расставить «красные флажки», за которые ступать нельзя. Пределы судейского усмотрения — это требования, которым оно должно соответствовать, и границы, в рамках которых оно возможно. Эти пределы необходимы прежде всего для обеспечения законности, обоснованности и справедливости судейского усмотрения.

Нравственный аспект проблемы наиболее полно проявляет себя в случаях соприкосновения усмотрения и злоупотребления правом. Важно определить те пределы и границы, за которыми заканчивается свобода выбора правоприменителя и начинается произвол, а также обозначить моральные мотивы, в соответствии с которыми судья действует по собственному усмотрению по причине пробелов в праве.

Пределы судейского усмотрения определяются и разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ, а также указаниями высших судебных инстанций, которые обязательны для нижестоящих судов. Разъяснения, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, должны исключать употребление оценочных категорий, а указания, содержащиеся в постановлениях Верховного Суда РФ, — отвечать требованиям законности. Установление пределов судейского усмотрения необходимо для снижения вероятности судебной ошибки.

Следует, на наш взгляд, в контексте исследования проблемы нравственных основ правоприменения обратить особое внимание на оценочные категории, которыми в настоящее время российское законодательство наполнено. В частности, это касается отраслей частного права, что вполне соответствует тенденции упрочения диспозитивного метода правового регулирования.

Нравственно-правовые оценочные категории (как особая разновидность «каучуковых» конструкций), обладая значительной обобщающей

силой, делают правовое регулирование более глубоким, поскольку позволяют выделить качественные признаки явлений и ситуаций, охватить правовым регулированием явления, которые ранее не подвергались юридической регламентации или регулировались неэффективно; позволяют учитывать динамику общественных отношений, придают гибкость и вместе с тем стабильность правовому регулированию.

Следует заметить, что отсутствие легального определения нравственно-правовых оценочных категорий влечет за собой необходимость правоприменителю формулировать его по отношению к каждой конкретной ситуации. Довольно часто субъекты, реализующие юридические нормы, сталкиваются с тем, что нет единого понимания сущности и содержания той или иной оценочной категории. Характерные признаки исследуемого феномена: большая степень абстрактности и обобщенности, чем иные оценочные категории; аксиологическая природа; зависимость от морального сознания правоприменителя и социокультурного контекста в целом¹.

Технико-юридическими формами закрепления нравственно-правовых оценочных категорий в правовой материи являются правовые презумпции, принципы, общие оговорки. Фиксация нравственно-правовых оценочных категорий осуществляется в зависимости от способа правового регулирования, структуры правовой нормы, предмета, подвергаемого оценке. Придание базовым нравственно-правовым оценочным категориям «статуса» принципа права представляется наиболее предпочтительным, поскольку нравственно-правовые принципы как основные начала права обладают самой высокой степенью нормативной обобщенности. Следовательно, их реализация будет носить обязательный характер, и они будут регулировать большее количество однотипных ситуаций.

В Гражданском кодексе РФ в качестве принципа официально закреплён принцип добросовестности. Ранее эта категория рассматривалась как презумпция. Сегодня при выяснении недобросовестности участников правоотношения устанавливаются правовые последствия. В частности, ст. 1 «Основные начала гражданского законодательства» ГК РФ в п. 3 закрепляет, что при установлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. В развитие этого положения ст. 434.1 «Переговоры о заключении договора» предусматривает ответственность за недобросовестное поведение. Если сторона ведёт или прерывает договор недобросовестно, она обязана

¹ Цыбулевская, О.И. Нравственно-оценочные категории в современном российском праве / О.И. Цыбулевская, А.С. Ясына. — Саратов, 2015.

возместить другой стороне причиненные убытки (а это одна из форм гражданско-правовой ответственности). Необходимо, на наш взгляд, возведение в ранг общеправовых принципов категории «разумность», что обеспечит динамизм и стабильность механизма социального действия права во всех сферах правового регулирования.

Позитивная роль в целом оценочных категорий в российском праве неуклонно возрастает. Однако применение данного вида средств юридической техники требует известной доли осторожности. Наличие оценочных категорий является одной из предпосылок действия правоприменителя в режиме усмотрения, как уже отмечалось, нередко граничащего со злоупотреблением правом, произволом.

Как властное, так и невластное усмотрение ограничено нравственным началом. Обобщение судебной практики по применению норм, содержащих нравственно-правовые оценки поведения участников правоотношений в наиболее типичных ситуациях, позволяют выработать общие критерии разумности, добросовестности, справедливости, которые нередко зафиксированы в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ. Подобную практику можно наблюдать и в деятельности Конституционного Суда РФ.

Как критерий ценности нравственные оценочные категории в праве имеют свою специфику. Они не только регулируют общественные отношения, но и оказывают значительное воспитательное воздействие как на тех, кто применяет закон, так и на тех, чья деятельность регламентируется.

Резюмируя, еще раз подчеркнем: законотворчество должно быть тесно увязано с правоприменительной (особенно законореализационной) практикой. Качество принятых законов (в том числе соответствие их моральным требованиям) и умение их применять — это система «сообщающихся сосудов». По практике применения с помощью мониторинга законодательства, значение которого трудно переоценить, можно судить не только об эффективности нормативных правовых актов, но и их моральности — это современный «томограф», который позволяет на всех этапах функционирования права видеть картину того, что происходит у нас с правовым и нравственным здоровьем государственной системы и общества.

Условием успешного функционирования механизма реализации закона является высокий уровень правовой культуры граждан и должностных лиц. Но лишь когда российский чиновник научится уважать права человека и гражданина как высшую социальную ценность, этот принцип приобретает приоритетное значение в его профессиональной деятельности, и только в этом случае имеет смысл говорить о повышении уровня его правовой культуры. «Уважение (курсив наш. — О.Ц.) во всем его многообразии обладает значительным моральным весом.

Оно будет действенным, если станет неотъемлемой составной частью правосознания и правовой культуры общества; будет признано наукой, общественным мнением в качестве цели, задачи, принципа права, государства, его органов и должностных лиц»¹.

Эффективность осуществляемых в стране преобразований в значительной степени зависит от надлежащего правового регулирования, его нравственных оснований. Одним из самых действенных способов упрочения духовности в государстве, на наш взгляд, является принятие специальных законов по защите нравственности. И такой опыт уже есть. Не случайно в последние годы приняты и действуют в большинстве субъектов Федерации законы, принятые с такой целью, например, законы о защите нравственности детей. В Саратовской области такой закон действует с 2008 г. Принят и Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Разработка и принятие такого рода нормативных актов — задача непростая. Решение подобных вопросов требует наличия глубоких познаний, проведения тщательных исследований, умелой аргументации и жизненного опыта. Не вся нравственная сфера может и должна быть урегулирована правовыми нормами. Крайности, как всегда, не полезны. Одинаково вредны и «юридизация» морали, и «морализация» права. Моралистическая законность негативно влияет на все сферы жизнедеятельности людей.

Одно из направлений формирования морального климата в стране — развитие прикладной этики, создание профессиональных кодексов. Не стоит строить иллюзий, что все этические стандарты будут неукоснительно исполняться, но сам факт их принятия призван создать благоприятный психологический климат, цивилизовать рынок, формировать менталитет. Это лишь первый, но очень важный шаг на пути формирования этики будущего.

Возрождение целенаправленного духовного воспитания молодого поколения, навыки которого утрачены за годы реформ, ждет своего часа. Первоочередной задачей государства в деле повышения уровня правовой культуры правоприменителей является возрождение смежных с правовым патриотического и нравственного воспитания. Право и мораль — две области общественной практики — теоретически на протяжении истории своего существования обособлялись. Но включенные в социальный контекст право и мораль взаимодействуют, дополняют друг друга, участвуют в достижении общих целей.

¹ Мордовец, А. С. Уважение как принцип правового государства и прав человека // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях становления социально-правового государства в Российской Федерации: монография / под ред А. П. Плешакова. — Саратов, 2010. С. 117.

Тема правового оформления культурных и нравственных ценностей получила новое звучание в связи с необходимостью повышения эффективности всего механизма социальной регуляции современного российского общества. В значительной степени это касается деятельности средств массовой информации. Необходимо более четко определить правовые заградительные барьеры для распространения антикультуры через каналы СМИ, в частности установить адекватную ответственность за деяния такого рода с их стороны, как злоупотребление правом. Такие попытки неоднократно предпринимались. Власть должна нацелить СМИ и Интернет на консолидацию духовности как важнейшей базовой составляющей российской государственности, на распространение культурных ценностей, формирование нравственных идеалов, а также на защиту от информации, оказывающей негативное воздействие на сознание граждан особенно молодого поколения. Данное требование полностью соответствует Доктрине информационной безопасности, так же как соответствует ей указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Основы являются документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности России, определяющим цели, задачи, а также инструменты по защите государством духовно-нравственных ценностей.

Но принятие норм права, отвечающих велению времени, — одно дело, а претворение их в жизнь — другое. Без усилий научно-педагогического (в том числе юридического) сообщества здесь не обойтись. Перед образовательными учреждениями стоит важнейшая задача — повышение уровня нравственного и правового сознания граждан. Определенные практические шаги в данном направлении сегодня сделаны. Федеральным законом от 31.07.2020 № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся»: уточнено само понятие «воспитание», предусматривается примерная рабочая программа воспитательной работы (в предыдущей редакции закона в контексте примерной образовательной программы термин «воспитание» не упоминается).

Значительно усиливает воспитательную направленность учебного процесса деонтологический компонент юридического образования. Деонтологическая подготовка, в результате которой происходит индивидуальное усвоение студентами ценностей, норм, принципов и требований действующего права, формирует внутреннюю убежденность в их необходимости и справедливости, готовность последовательно реализовывать их в повседневной юридической деятельности.

Лекция 7

ДОКАЗЫВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

(В.Ю. Панченко)

Теоретические и прикладные вопросы доказывания традиционно подробно изучаются в учебных курсах уголовного, гражданского, арбитражного, административного процесса, криминалистики и гораздо менее подробно в общей теории права (в рамках темы применения права раскрывается стадия установления фактических обстоятельств) и в учебных дисциплинах по отраслям материального права (гражданское, семейное, трудовое и т.д.). Эта ситуация вряд ли оправдана.

В юридической деятельности, праве, правовой жизни вообще не может быть ничего не выявленного, не установленного, т.е. недоказанного. Для установления личности нужно предъявить паспорт, для подтверждения права потребителя — чек о покупке, для увольнения работника за прогул — акт об отсутствии на рабочем месте и т.д. и т.п., примеры можно приводить бесконечно.

Сложно переоценить точность высказывания К. Маркса, который отметил: «Один и тот же дух должен одушевлять процесс и законы (*материальное право* (здесь и далее курсив наш. — В.П), ибо процесс есть только форма жизни закона (*материального права*), проявление его внутренней жизни»¹.

Процедурность обоснованно рассматривается в качестве существенного и отличительного признака общего понятия права (*В.Н. Протасов*).

Дело в том, что юридические факты, т.е. конкретные обстоятельства, способные порождать правовые последствия, существуют только и исключительно в доказательственной (в данном случае находящиеся в процессе доказывания) либо в доказанной (установленной в предусмотренном порядке, не вызывающей сомнений) форме.

Факт как ограниченный пространством и временем отрезок действительности прошлого отсутствует в настоящем, его нет, он прошел, уже совершился, состоялся. В настоящем мы располагаем только до-

¹ Маркс, К. Сочинения. Т. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. С. 158.

казательствами этого факта, и чтобы сказать: «Да, юридический факт имеет место» мы должны обладать достоверным, т.е. основанным на доказательствах, знанием, сведениями, информацией о факте как событии прошлого.

Так, все мы дети своих родителей, и большинство из нас своих знает. В трагической, но неизбежной ситуации: претендуешь на получение наследства — докажи родственную связь с наследодателем. Вот свидетельство о рождении, вот свидетельство о смерти — нотариус смотрит, сверяет, да, действительно, гражданин такой-то является сыном гражданина такого-то. У наследника и наследодателя не было сомнений в их родственных отношениях, но откуда узнать эту информацию нотариусу и не только нотариусу, но и вообще любому третьему субъекту правового взаимодействия, непосредственно не участвовавшему в их правоотношении? Только из доказательств — соответствующих документов.

При трудоустройстве одному работодателю принес диплом о высшем образовании, он сделал и заверил его копию, положил в личное дело, и все — иди, работай. Другой же работодатель (а в государственных и муниципальных органах сейчас это очень распространенная практика) говорит: «Диплом, хорошо. Но нам надо сделать запрос в вуз, действительно ли гражданину такому-то выдавался диплом такой-то серии и номера, а то много таких вас развелось с поддельными дипломами». Один и тот же факт — наличие высшего образования, но в первом случае тебе верят, а во втором проверяют. Обстоятельства, подлежащие доказыванию, одни и те же (часто в правовых актах эти обстоятельства именуют предметом доказывания, для нас, рассуждая строго, и это будет показано ниже, предмет доказывания — это само достоверное знание об обстоятельствах, подлежащих доказыванию), а стандарты доказывания — различны.

Нет нужды приводить еще примеры, чтобы сделать вывод: доказывание — это общеправовой феномен, явление, охватывающее всю сферу действия права, и следуя классификации юридических наук и учебных дисциплин — объект исследования, прежде всего общей теории права.

Любой юрист должен уметь определять обстоятельства, подлежащие доказыванию, в конкретном деле, виды доказательств, используемых в различных юридических процедурах, надлежащие формы их предоставления; характеристики доказательств (относимость, допустимость, достоверность, достаточность); понимать структуру и внутреннюю логику процесса доказывания; владеть способами фиксации, хранения, собирания и проверки доказательств и других действий с до-

казательствами и их источниками; знать и уметь применять правила оценки доказательств, доказательственные презумпции и преюдиции, а также практику современной правоприменительной деятельности в части доказывания и уметь их использовать.

Разработка и реализация стратегии и тактики доказывания с учетом особенностей конкретного юридического дела и своей роли в нем, обоснование на этой основе правовой позиции и аргументированное опровержение правовой позиции оппонентов — важнейшие навыки юриста-профессионала.

Универсальность доказывания как процесса познания фактических обстоятельств на основе установленных действующим позитивным правом юридических средств делает доказательственную деятельность и ее правовое регулирование предметом практически всех форм правовой политики:

1) правотворческая политика: устанавливая то или иное юридическое правило, правотворческий орган обязан предусмотреть, какими доказательствами будет подтверждаться юридический факт, приводящий в действие соответствующую правовую норму или юридический принцип. Необоснованная сложность процесса доказывания юридического факта может привести юридическую норму к состоянию «мертвой нормы» — субъекты права не будут ее использовать в процессе удовлетворения своих интересов из-за затратности, громоздкости юридических процедур доказывания.

Сложность доказывания является и фактором правового нигилизма, насмешек над правом, неуважения к праву — достаточно вспомнить ситуации, когда для подтверждения инвалидности при ампутации конечностей необходимо было периодически проходить процедуру переосвидетельствования (доказательственную процедуру), вдруг рука или нога выросли;

2) правоприменительная политика — основное средство совершенствования правового регулирования доказательственной деятельности, поскольку установление очень многих юридических фактов прямо связаны с индивидуальными правовыми актами, которые именуются правоприменительными;

3) образовательно-правовая политика — формирование знаний, умений и навыков доказательственной деятельности тем результативнее, чем раньше обучающийся юридической профессии начнет мыслить в парадигме доказывания юридических фактов.

Поэтому общая теория доказывания должна изучаться в курсе теории государства и права на первом курсе. Затем углубляться и закрепляться при изучении отраслевых юридических дисциплин, конечно, в первую очередь процессуального права, но и не только.

Важно, чтобы будущий юрист видеть доказательственную деятельность и в нормах материального права, умел извлекать из текстов нормативных правовых актов обязанности по доказыванию, всегда задавался вопросом, как доказывать буду обстоятельства, предусмотренные гипотезой того или иного юридического правила.

На старших курсах бакалавриата, специалитета и обязательно в магистратуре также целесообразно вводить учебные курсы, посвященные проблемам доказательственной деятельности.

В настоящей главе курса лекций, адресованных магистрантам, в краткой и обобщенной форме изложены основные наиболее сложные вопросы доказательственной деятельности в юриспруденции, а также показано значение правоприменительной политики для процесса юридического доказывания.

Под юридическим доказыванием (доказыванием в юридической деятельности) в самом широком смысле следует понимать разновидность познания, которая представляет собой мыслительную и практическую деятельность субъекта и участников по установлению достоверного знания о юридических фактах (конкретных фактических обстоятельствах той или иной жизненной ситуации прошлого), влекущих правовые последствия.

Доказывание — первая стадия любого правоприменительного процесса, поскольку на этом этапе правоприменитель *устанавливает фактическую основу конкретного юридического дела*, собирает информацию о юридических фактах, т.е. фактах, имеющих значение для правильного разрешения дела (фактические доказательства), обрабатывает эту информацию с использованием правил, приемов и законов формальной и диалектической логики (логические доказательства) и доказывает (в смысле устанавливает) наличие или отсутствие этих юридических фактов.

Поскольку факты — это явления прошлого, которые правоприменитель не может наблюдать непосредственно, доказывание всегда носит ретроспективный характер. Нельзя доказывать настоящее и уж тем более будущее, последнее можно только прогнозировать. Нельзя и прямо, непосредственно обратиться к событию прошлого, оно уже прошло, его нет, но оно оставило следы, с которыми можно и нужно работать в процессе доказывания.

Как вид познавательной деятельности вообще, доказывание в юриспруденции являет собой единство практической (внешне выраженной) и мыслительной (внутренней) деятельности с использованием средств, приемов, способов, методов, процедур и прочих составляющих процесса получения знания о реальной действительности — каком-либо факте, т.е. событии или деянии, имевшем место в прошлом.

В обыденном понимании понятием доказывания охватывается вся деятельность всех участников того или иного юридического процесса (суда, органа власти, представителей сторон, потерпевшего и др.) по выяснению в предусмотренном законом порядке фактов прошлого, имеющих значение для решения юридического дела.

В узком же, строгом, значении понятия доказывание — это деятельность правоприменителя, его прерогатива, поскольку именно правоприменитель осуществляет познавательную деятельность, имеющую юридические последствия.

Именно он устанавливает по правилам той или иной юридической процедуры наличие либо отсутствие юридического факта, его доказанность путем собирания, проверки и оценки доказательств.

Только оценка доказательств правоприменителем приводит его к выводам о наличии либо отсутствии фактов, эта оценка отражается в правоприменительном акте, который имеет юридические последствия, т.е. определяет конкретные права и обязанности конкретных лиц в конкретной установленной в этом правоприменительном процессе фактической ситуации.

Мнения, суждения, позиции других лиц — участников правоприменительного процесса — относительно наличия либо отсутствия того или юридического факта представляют собой их версии прошлых событий, которые, будучи основанными на доказательствах, с одной стороны, преследуют цель убедить правоприменителя в правоте позиции конкретного лица по делу (истца, ответчика, потерпевшего, заявителя и т.д.), отвечающей его интересам, но с другой — помогают правоприменителю правильно установить фактические обстоятельства (критика, постановка под сомнение позиций другого участника юридического процесса способствует более качественной познавательной деятельности правоприменителя).

Не соглашаясь с оценкой доказательств, которую дал правоприменитель в конкретном акте правоприменения (судебном решении, приговоре, приказе о применении дисциплинарного взыскания и т.п.), т.е. с доказанностью (установленностью) того или иного факта (фактов), иные участники процесса доказывания вправе оспаривать этот правоприменительный акт по правилам, предусмотренным законом для того или иного вида юридического процесса.

В отличие от других видов познания (или познавания) юридическое доказывание подчинено требованиям действующего в конкретном государстве конкретного исторического периода доказательственного права как совокупности правовых принципов и норм, регламентирующих обстоятельства, подлежащие доказыванию, порядок собирания,

проверки, оценка и других действий с доказательствами и их источниками, обязанности по доказыванию, понятие и свойства доказательств, их виды, пределы, стандарты и другие вопросы доказывания.

Юридическое познание правоприменителя как разновидность человеческого познания отличается от других его видов тем, что находится в юридическом мире, познает его и подчиняется его внутренним «законам». Эту деятельность характеризует субъективная интерпретация состоявшегося в прошлом жизненного события, связанного с человеческими отношениями, критический анализ выдвинутых версий этого события, психологическое восприятие установленного знания о самом событии и его юридической оценке, знание, полученное в рамках юридико-познавательной деятельности, имеющей правовую регламентацию»¹.

Основным «внутренним законом» юридической доказательственной деятельности является его процедурность — доказательством по юридическому делу является единство содержания (сведений, информации о фактах) и *процессуальной формы получения и фиксации этих сведений*.

Для иллюстрации значения процедурности (процессуальной формы) в доказывании приведем пример хорошо известной нормы п. 1 ст. 162 ГК РФ: «Несоблюдение простой письменной формы сделки лишает стороны права в случае спора ссылаться в подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания, но не лишает их права приводить письменные и другие доказательства»².

Регулятивное значение этого зависит от «системы координат», т.е. той процессуальной формы, в рамках которой работает правоприменитель.

Ключевой вопрос здесь — является ли рассматриваемое правило нормой материального или процессуального права? От ответа на него будет зависеть исход коммерческого спора в следующих ситуациях.

Вариант 1. Рассмотрение спора по российскому праву в иностранном (например, английском) суде. Если рассматриваемая норма является нормой процессуального права, то при рассмотрении в английском суде спора из правоотношения, к которому подлежат применению нормы российского (материального) права, содержание заключенной между сторонами в устной форме сделки можно доказывать свидетель-

¹ *Аверин, А.В.* Судебное правоприменение и формирование научно-правового сознания судей (Проблемы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2004. С. 35.

² *Труханов, К.* Запрет ссылаться на свидетельские показания при несоблюдении простой письменной формы сделки: материальная или процессуальная норма российского права? URL: https://zakon.ru/blog/2019/08/21/zapret_ssylatsya_na_svidetelskie_pokazaniya_pri_nesoblyudenii_prostoj_pismennoj_formy_sdelki_materia

скими показаниями (английское право это допускает). Если же п. 1 ст. 162 ГК РФ является нормой материального права, то английский суд не должен принимать во внимание свидетельские показания при доказывании наличия и (или) содержания сделки по российскому праву.

Вариант 2. Рассмотрение спора по иностранному (например, английскому) праву в российском суде. Если рассматриваемая норма является нормой процессуального права, то при рассмотрении в *российском* суде спора по *английскому* праву российский суд должен применить норму п. 1 ст. 162 ГК РФ, а следовательно, наличие и (или) содержание сделки нельзя будет доказать, ссылаясь на свидетельские показания. Если же рассматриваемая норма является нормой материального права, то при рассмотрении в *российском* суде спора по *английскому* праву российский суд может устанавливать наличие или отсутствие между сторонами договора по английскому праву на основании показаний свидетелей.

Вариант 3. Рассмотрение спора по российскому праву в международном коммерческом арбитраже (МКАС). Если рассматриваемая норма является нормой процессуального права, то МКАС при рассмотрении спора по российскому (материальному) праву не связан нормой п. 1 ст. 162 ГК РФ, поскольку будет применять свои собственные процессуальные правила доказывания (прежде всего соответствующий регламент). Если же норма п. 1 ст. 162 ГК РФ является нормой материального права, то МКАС при рассмотрении спора по российскому праву не должен допускать свидетельские показания в качестве доказательства наличия и (или) содержания сделки по российскому праву.

Президиум Верховного суда РФ в 2017 г. утвердил Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5, в п. 28 которого указал следующее: «Так, российскому праву известны случаи нахождения процессуальных норм в материальном законе (например, содержащиеся в Гражданском кодексе Российской Федерации положения о запрете ссылаться на свидетельские показания при несоблюдении письменной формы сделки (п. 1 ст. 162) ...». Указанный текст не оставляет ни малейших сомнений — Президиум Верховного Суда РФ в 2017 г. считал норму п. 1 ст. 162 ГК РФ нормой процессуального права¹.

¹ Тем не менее и этот вывод в Обзоре судебной практики можно назвать попутно сказанным, так как дело Банка Кипра, фабула которого описывается в п. 28 Обзора, касалось вопроса применения Закона Республики Кипр «О судах справедливости», а не нормы п. 1 ст. 162 ГК РФ (*Труханов, К.* Запрет ссылаться на свидетельские показания при несоблюдении простой письменной формы сделки: материальная или процессуальная норма российского права? URL: https://zakon.ru/blog/2019/08/21/zapret_ssylatsya_na_svidetelskie_pokazaniya_pri_nesoblyudenii_prostoj_pismennoj_formy_sdelki_materia

В 2019 году Пленум Верховного Суда РФ утвердил Постановление от 09.07.2019 № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации», в котором содержится позиция, прямо противоположная той, которую высказал Президиум Верховного суда РФ в 2017 г.: «23. Несмотря на то, что правило пункта 1 статьи 162 ГК РФ в случае несоблюдения простой письменной формы сделки предусматривает последствия процессуального характера (лишение стороны права в случае спора ссылаться в подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания), данная норма является нормой материального права (пункт 1 статьи 1187 ГК РФ), а потому она не препятствует применению судом в соответствии со статьей 1209 ГК РФ иностранных норм, содержащих иные правила о форме сделок и последствиях их несоблюдения».

Разъяснение Пленума Верховного Суда РФ означает на практике, что если российский суд будет рассматривать спор по английскому праву и при рассмотрении дела встанет вопрос о доказывании наличия и (или) содержания устного соглашения между сторонами, то ограничение правила п. 1 ст. 162 ГК РФ не применимо, и российский суд может устанавливать на основании свидетельских показаний содержание устного договора между сторонами независимо от цены сделки.

Необходимым последствием указанного разъяснения Пленума Верховного Суда РФ является то обстоятельство, что в зеркальной ситуации, т.е. при рассмотрении, например, английским судом спора по российскому праву, английский суд не должен допускать возможности для стороны спора доказывать наличие и (или) содержание устной договоренности на основании свидетельских показаний. Если норма п. 1 ст. 162 ГК РФ является нормой материального права, то она должна являться таковой как с точки зрения российского, так и с точки зрения любого иностранного суда или МКАСа. Нет никакого разумного обоснования тому, почему правовая природа одного и того же правила п. 1 ст. 162 ГК РФ может получать разную оценку со стороны российских и зарубежных судов. Напротив, если российский суд считает норму своего права материальной, а не процессуальной, т.е. все основания для того, чтобы иностранный суд и МКАС именно таким образом и оценивали эту норму при установлении содержания российского права для целей его применения в конкретном деле. Российское право в конечном итоге представляет собой то, как российский закон понимается и применяется именно российскими судами.

С точки зрения Пленума 2019 г. правило п. 1 ст. 162 ГК РФ является нормой материального, а не процессуального права. Следовательно, при рассмотрении иностранным судом спора по российскому праву ино-

странный суд должен применить правило п. 1 ст. 162 ГК РФ и не должен допускать возможности установления наличия и (или) содержания устного договора на основании свидетельских показаний. При рассмотрении российским судом спора по иностранному праву российский суд не должен применять указанную норму и может устанавливать наличие и (или) содержание устного договора между сторонами на основании свидетельских показаний (если, разумеется, в иностранном материальном праве нет аналогичной нормы). При рассмотрении в МКАС спора по российскому праву, арбитры должны применить правило п. 1 ст. 162 ГК РФ и не могут устанавливать факт наличия и (или) содержание устного договора на основании свидетельских показаний вне зависимости от подлежащих применению процессуальных правил доказывания¹.

Нарушение юридической процедуры совершения действий с информацией (сведениями), имеющими значение для конкретного юридического дела должна влечь непригодность этой информации и невозможность положения ее в основу правоприменительного акта. Ключевое здесь — «должна влечь непригодность». Ниже будут рассмотрены примеры того, как правоприменители преодолевают дефектность формы или порядка получения доказательственной информации, зачастую искажая буквальный смысл процессуального закона. Когда такие случаи преодоления нарушений формы или порядка получения доказательств приобретают массовый характер, появляются все основания констатировать тенденцию правоприменительной политики — сам текст закона не меняется, но в процессе его реализации серьезным образом меняется его смысл и значение для всех участников правоприменительных процедур. Соответственно, руководством к действию участников процесса доказывания, реально действующими нормами, правилами доказывания становится не только сам текст закона, но и результаты его применения.

Так, по вопросу о допустимости в гражданском процессе в качестве доказательства скрытой аудиозаписи закон гласит: «Лицо, представляющее аудио- и (или) видеозаписи на электронном или ином носителе либо ходатайствующее об их истребовании, обязано указать, когда, кем и в каких условиях осуществлялись записи» (ст. 77 «Аудио- и видеозаписи» ГПК РФ).

В то же время судебная правоприменительная практика по этому вопросу противоречива.

¹ Труханов, К. Запрет ссылаться на свидетельские показания при несоблюдении простой письменной формы сделки: материальная или процессуальная норма российского права? URL: https://zakon.ru/blog/2019/08/21/zapret_ssylyatsya_na_svidetelskie_pokazaniya_pri_nesoblyudenii_prostoj_pismennoj_formy_sdelki_materia

В ряде случаев суды отказываются принимать аудиозаписи в качестве доказательств, ссылаясь на то, что их достоверность нельзя проверить надлежащим образом. Например, истец представил звуковые файлы, записанные на обычном компакт-диске. Суд отметил, что эта фонограмма получена не путем записи информации непосредственно от первоисточника звука, а переписана с иного носителя (телефона и/или диктофона), следовательно, верность такой фонограммы-копии не может быть надлежаще проверена и удостоверена. В итоге представленная аудиозапись была признана недопустимым доказательством (апелляционное определение СК по гражданским делам Свердловского областного суда от 15.09.2016 по делу № 33–15582/2016).

Некоторые суды указывали на то, что аудиозапись не позволяет отнести разговор к спорным правоотношениям (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 31.03.2016 № 03АП-1037/16).

Иногда суды отмечали, что сделанные без ведома другого лица записи нарушают его право на тайну частной жизни (апелляционное определение СК по гражданским делам Тверского областного суда от 16.02.2016 по делу № 33–798/2016), поскольку закон содержит запрет на получение информации о частной жизни лица помимо его воли (ч. 2 ст. 23, ч. 1 ст. 24 Конституции РФ, ч. 8 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее — Закон об информации)). Более того, за незаконный сбор сведений о частной жизни лица без его согласия и за нарушение тайны телефонных переговоров и иных сообщений гражданина установлена уголовная ответственность вплоть до лишения свободы до двух лет (ч. 1 ст. 137, ч. 1 ст. 138 УК РФ). Поэтому о проведении аудиозаписи, по мнению отдельных судов, необходимо обязательно уведомлять своего собеседника (решение Арбитражного суда Нижегородской области от 27.02.2015 по делу № А43–32610/2014).

Вместе с тем ряд судов все же принимают аудиозаписи, даже полученные без согласия на то второй стороны (апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Карелия от 12.08.2016 по делу № 33–3239/2016)¹.

Практикообразующим стало Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2016 по делу № 35-КГ16–18.

Фабула дела: Страхова Е. В. обратилась в суд с иском к Белану Р. И. и Белан Е. С. о взыскании основного долга по договору займа в размере

1 500 000 руб., процентов за пользование суммой займа в размере 1 450 000 руб., процентов за просрочку возврата суммы займа в размере 226 875 руб.

В обоснование заявленных требований Страхова Е. В. указала, что 24 января 2011 г. между ней и Беланом Р. И. заключен договор займа, по условиям которого истица передала ему денежные средства в размере 1 500 000 руб. на три года с начислением 20 % годовых. Денежные средства по данному договору были предоставлены по просьбе заемщика и его супруги Белан Е. С. на общие нужды семьи. Свои обязательства по договору займа Белан Р. И. не исполнил.

Заочным решением Московского районного суда г. Твери от 3 июня 2015 г. иски удовлетворены: с Белана Р. И. и Белан Е. С. в пользу Страховой Е. В. в солидарном порядке взысканы денежные средства в размере 2 767 375 руб.

Позиция Верховного Суда РФ по вопросу о допустимости скрытой аудиозаписи в качестве доказательства состояла в следующем.

Истица представила суду аудиозаписи телефонных переговоров между ней и Белан Е. С. от 11 июня 2013 г. и от 23 декабря 2013 г., в которых также участвовал Белан Р. И., и расшифровки данных аудиозаписей, которые были приобщены к материалам дела (т. 1, л. д. 40–41, 107, 114–125).

Верховный Суд РФ не согласился с позицией апелляции, что представленная истицей аудиозапись телефонных переговоров является недопустимым доказательством, поскольку была получена без согласия Шишкиной (Белан) Е. С. и в нарушение норм процессуального права о представлении таких доказательств.

Аудиозаписи отнесены ГПК РФ к самостоятельным средствам доказывания, в связи с чем истица в обоснование того, что денежные средства по договору займа предоставлялись на общие нужды супругов, вправе ссылаться на аудиозапись беседы с ними. При этом истицей суду были представлены исчерпывающие сведения о том, когда, кем и в каких условиях осуществлялись записи, а Шишкина (Белан) Е. С. не оспаривала их достоверность и подтвердила факт телефонных переговоров со Страховой Е. В.

Не применяется п. 8 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласно которому запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами.

¹ Добрикова, Е. Является ли скрытая аудиозапись недопустимым доказательством? URL: <https://www.garant.ru/article/1091694/>

Запись телефонного разговора была произведена одним из лиц, участвовавших в этом разговоре, и касалась обстоятельств, связанных с договорными отношениями между сторонами. В связи с этим запрет на фиксацию такой информации на указанный случай не распространяется¹.

Приведенный пример наглядно демонстрирует роль правоприменительной политики в доказывании.

Также он показывает, что в отсутствие правовой позиции высшей судебной инстанции противоречивость правоприменительной практики существенно снижает такой показатель гарантированности прав и законных интересов людей, как предсказуемость права, правосудия, результата использования юридических средств и в целом не способствует.

В качестве домашнего задания со ссылками на нормативные правовые акты и практику их применения предлагаем ответить на вопрос: будет ли допустимым в качестве доказательства скрытая аудиозапись беседы мужа и жены по вопросу о принадлежности ему или ей движимой вещи (например, телевизора) при разделе имущества в ситуации расторжения брака (когда иных доказательств даты его приобретения — чеков, свидетельских показаний — нет)?

Имеет ли право пациент вести запись приема и рекомендаций врача на диктофон (в связи с плохой памятью): предупредив заранее врача о записи (весь разговор касается только здоровья пациента, но врач против записи); не предупредив заранее врача о записи, ведя аудиозапись скрытно. Будет ли допустимым доказательством аудиозапись в первом и во втором случаях?

Из приведенных примеров видно, что юридическое знание об обстоятельствах, имеющих значение для разрешения дела, отличается от знаний, полученных в других областях человеческой деятельности (науки, творчества) тем, что оно может быть обосновано (аргументировано) не любыми сведениями, а только доказательствами, полученными в предусмотренном законом процессуальном порядке из предусмотренных законом источников. Например, судья, ставший очевидцем преступления (казалось бы, он непосредственно наблюдал деяние как ученый в лаборатории наблюдает эксперимент), не сможет рассматривать дело об этом преступлении, поскольку будет иметь процессуальный статус свидетеля, а другой судья будет проверять и оценивать его свидетельские показания наряду с другими доказательствами, сопоставлять их, чтобы получить итоговое знание о произошедшем в про-

шлом деянии. Выше уже приведен пример случая, когда закон прямо запрещает использование того или иного доказательства для подтверждения наличия или отсутствия юридического факта (запрет ссылки на свидетельские показания, установленный в п. 1 ст. 162 ГК РФ).

Для уяснения особенностей юридического доказывания, отличающих его от иных видов познания как вида человеческой деятельности, важное значение имеет правильное понимание его объекта, цели и предмета.

Как известно из общей теории деятельности, объект деятельности — это то, что противостоит его субъекту, на что направлена активность субъекта, та реальность, в которой происходят какие либо изменения в результате деятельного воздействия на нее со стороны субъекта.

Объект познания — это фрагмент реальности (материальной или идеальной), на которую направлена активность субъекта, т.е. все то, на что направлен познавательный процесс исследователя¹.

Определение объекта юридического доказывания во многих исследованиях, посвященных проблемам теории доказательств в уголовном, гражданском, арбитражном процессе, на наш взгляд, содержит существенную неточность, когда объектом юридического доказывания — познания признается сам юридический факт, само событие (деяние), имевшее место в прошлом. Однако саму реальность прошлого в момент осуществления доказательственной деятельности субъект непосредственно не наблюдает, воспринять не может, с этим фрагментом реальностью (фактом) субъект познания не работает.

Верной представляется логика умозаключений А.С. Барабаша, высказанных применительно к уголовно-процессуальному доказыванию: «Если согласиться с тем, что истина есть соответствие того вывода, к которому пришел суд, тому, что было в действительности, то выяснение этого соответствия на практике — совершение нового преступления.

Если в иных областях знания мы можем выяснить соответствие итогового знания действительности, то в уголовном процессе *проверить соответствие полученных знаний прошлой действительности мы не можем* (курсив наш. — В.П.), напрямую они не могут быть соотнесены.

В этом моменте отражается специфика уголовно-процессуального познания (и юридического доказывания вообще. — В.П.).

Знание о преступлении — это воссоздание в нашем сознании, на основе логической отработки имеющейся информации, непротиворечивой картины прошлого.

¹ Некрасов, С.И. *Философия науки и техники: тематический словарь* / С.И. Некрасов, Н.А. Некрасова. — Орел: ОГУ, 2010. URL: https://science_philosophy.academic.ru/227/%D0%9E%D0%91%D0%AA%D0%95%D0%9A%D0%A2_%D0%9F%D0%9E%D0%97%D0%9D%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%AF

¹ Ветров, В. *Аудиозапись как доказательство в суде*. URL: https://vitvet.com/blog/vetrov/audiozapis_kak_dokazatelstvo_v_sude/

Соответствие с действительностью возможно выявить, только если речь идет об имеющейся информации при соотнесении ее с информацией, снятой о том же, с другого следа.

Вопрос о достоверности решается именно в отношении информации, но информация — еще не знание следователя, прокурора, судьи.

Логическая обработка достоверной информации дает нам знание, которое мы можем принять за основу решения»¹.

«В рамках уголовного процесса познается прошлое, совершившееся уже деяние. Непосредственно познать преступление мы не можем. Работаем мы со следами, которые оно оставило и которые под влиянием объективных и субъективных факторов находятся в постоянном изменении, изменяются они и при нашей работе с ними»².

«В качестве объекта, — продолжает А.С. Барабаш, — с которого начинается познавательная деятельность в уголовном процессе, следует выделить след, оставленный совершенным преступлением.

Цель, которая среди множества следов позволяет отобрать значимые, зафиксирована в статье, говорящей об обстоятельствах, подлежащих доказыванию.

После того, как информация снята с различных следов, задача следователя заключается в том, чтобы на основе выявления связи между различными блоками информации получить любое фактическое данное. Эти блоки в данном случае выступают как объекты познания.

В свою очередь, используя любые фактические данные как объекты познания, на основе выявленной взаимосвязи между ними мы получаем вывод более высокого уровня — об обстоятельстве, подлежащем доказыванию.

И только тогда, когда знание обо всех обстоятельствах непротиворечиво ложится в одну схему, мы получим искомое — знание о совершенном в прошлом деянии.

На этом уголовно-процессуальное доказывание закончено, мы получили предмет. В дальнейшем он используется для уголовно-правовой квалификации»³.

¹ *Барабаш, А.С.* Истина и достоверность в уголовно-процессуальном познании // Вестник Красноярского госуниверситета. Серия: Гуманитарные науки. — 2004. — № 6. — С. 226–229.

² *Барабаш, А.С.* Истина и достоверность в уголовно-процессуальном познании // Вестник Красноярского госуниверситета. Серия: Гуманитарные науки. — 2004. — № 6. — С. 226–229.

³ *Барабаш, А.С.* Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 34–35; *Барабаш, А.С.* Публичное начало российского уголовного процесса. — Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2009.

«При расследовании преступлений исследователь имеет дело со свойствами следов и с установлением различных взаимосвязей. С первыми работают эмпирическими методами, вторые устанавливаются с использованием теоретических.

Причем взаимосвязи устанавливаются не на одном уровне.

Для того чтобы выяснить, каким образом идет работа с ними, необходимо прибегнуть при анализе этого вопроса к приему, используемому в рамках системного подхода, — рассмотреть интересующую нас проблему через лестницу или пирамиду оснований.

Нижним базовым основанием данной конструкции являются следы, при работе с которыми преследуется цель ввести в процесс доказательства; выявляя связи и отношения, существующие между информационными доказательствами, мы переходим на другой этап, цель которого уже установление любого фактического данного; установление обстоятельства, подлежащего доказыванию, — предпоследний этап нашей деятельности, и устанавливается оно с помощью выявления логических связей и отношений, существующих между любыми фактическими данными; и завершает пирамиду полученное совокупное знание о прошлом, в основании которого лежат установленные связи и отношения, существующие между обстоятельствами, подлежащими доказыванию.

Процесс получения знания о прошлом не является прямолинейным. При невозможности сделать на определенном уровне вывод неизбежны возвраты к базовому основанию для поиска новых следов»¹.

Приведенные в исследовании А.С. Барабаша положения адекватно описывают и объясняют действительные закономерности процесса юридического доказывания не только в уголовном процессе, но и в любом виде юридической доказательственной деятельности вообще и могут быть взяты за основу для описания и объяснения процесса юридического доказывания как общеправового феномена.

1. Объект юридического доказывания множественен.

В качестве объектов доказывания выступают:

- следы юридического факта, как события (деяния) прошлого, материальные (например, пятна бурого цвета, похожие на кровь, на месте происшествия, подчистки в документе) и идеальные (оставленные в сознании людей, которые были очевидцами события (деяния));

¹ *Барабаш, А.С.* Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 35–36.

- информация, снятая со следов юридического факта и блоки такой информации, — самостоятельный объект доказывания. Невозможность снять информацию со следов по объективным или субъективным причинам (изъят ноутбук, но его жесткий диск поврежден и не подлежит восстановлению, установлен очевидец преступления, но он умер, не успев дать показания и другие подобные ситуации) существенно осложняют, а иногда и вовсе блокируют процесс доказывания;
- любые фактические данные, т.е. информация, полученная уже на основе выявленных связей между различными блоками информации, снятых со следов юридического факта.

Сопоставление фактических данных приводит правоприменителя к информации более высокого уровня — об обстоятельстве, подлежащем доказыванию по данному конкретному юридическому делу.

3. Цель юридического доказывания — установление юридического факта (фактов), т.е. обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения юридического дела. Именно эта цель определяет смысл и содержание всех многочисленных действий правоприменителя в работе с объектами доказывания, чтобы из разрозненной, фрагментарной, зачастую противоречивой информации, в результате собирания, проверки и оценки доказательств (при необходимости дополнительного собирания и снова проверки и оценки доказательств), получить целостную картину юридического факта.

4. Средства юридического доказывания — доказательства, взятые в единстве содержания — информации о фактах и ее логической обработки и процессуальной формы (носителя), источника доказательств и действий с доказательственной информацией и доказательствами.

5. Результат — достоверное знание правоприменителя о юридическом факте, имевшем место в прошлом (событии или деянии), который имеет юридическое значение, т.е. подлежит юридической оценке (квалификации) с установлением по ее результатам конкретных прав и обязанностей конкретных лиц в конкретной ситуации в правоприменительном акте.

Действительно, «только тогда, когда знание обо всех обстоятельствах непротиворечиво ложится в одну схему, мы получим искомое»¹ — итоговое знание. Барабаш это итоговое знание называет предметом доказывания, но оно же одновременно является и результатом юридического доказывания — достоверным знанием правоприменителя о со-

¹ Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 34–35.

бытию (деянии) прошлого — юридическом факте, которое может быть положено в основу правоприменительного акта (судебного решения, приговора, приказа о применении дисциплинарного взыскания и т.п.).

Такова схема, в самом общем виде описывающая процесс юридического доказывания.

Остановимся подробнее на анализе средств юридического доказывания.

Профессор Барабаш, анализируя понятие доказательств в уголовном процессе (ст. 74 УПК РФ) приходит к верному выводу о несоответствии его содержания механизму познавательной деятельности. Редакция ст. 69 УПК РСФСР, отмечает Барабаш, была гораздо удачнее в этом отношении, поскольку в ней была отражена, хоть и не в полной мере, логика установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, логика работы с объектами доказывания¹.

Действующие сегодня процессуальные кодексы понимают под доказательствами сведения о фактах (ст. 59 КАС РФ, ст. 55 ГПК РФ, ст. 64, АПК РФ, любые сведения (ст. 74 УПК РФ), и только в КоАП РФ сохранена трактовка доказательств, которая была в ст. 69 УПК РСФСР — любые *фактические данные* (курсив наш. — В.П.), на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (ст. 26.2 КоАП РФ).

Такое понимание доказательств «совершенно не учитывает существование косвенного способа доказывания, который является основным при расследовании любого преступления»² и не только преступления, а косвенного способа доказывания любого юридического факта.

Обобщая вывод А.С. Барабаша, отметим, что только существование информационных и логических доказательств позволяет понимать доказывание как единство мыслительной и практической деятельности³.

Те легальные дефиниции доказательств, в которых речь идет только об информационных доказательствах (сведения о фактах, любые сведения, любые фактические данные), разрушают это единство, делают невозможным получение познавательного результата⁴.

¹ Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 36–37.

² Там же. С. 37.

³ Там же.

⁴ Там же.

Решая вопрос о содержании понятия «доказательство», Барабаш совершенно справедливо не включает в него источник.

Под источником доказательств Барабаш понимает человека, в сознании которого преступление оставило след или предмет материального мира, отразивший воздействие интересующего нас события (носитель).

Доказательство — есть неразрывное единство сведений (информации) и материальных средств их передачи.

Средство передачи сведений — устная или письменная речь, т.е. показания или документы, и именно они являются доказательствами, а источником — человек, от которого они получены, он — источник информации.

Источник (носитель) информации должен быть изучен, но это не делает его составной частью доказательства как информации, используемой при доказывании обстоятельств, подлежащих установлению.

Источник доказательств подлежит оценке для того, чтобы понять, какие искажения он мог внести в передаваемую информацию.

Происходит это в рамках вспомогательного процесса доказывания. Его существование наряду с основным побуждает показать, каким образом строится между ними взаимодействие.

Цель, которая преследуется при работе с источниками (носителями) информации, — выяснение доброкачественности.

Для этого необходимо установление следующих обстоятельств: возможность источника (носителя) воспринять (отобразить) искомую информацию; возможность запомнить (сохранить) воспринятое; возможность воспроизвести (передать) значимое.

Программа выяснения этих моментов применительно к человеку разрабатывается в психологии, судебной психиатрии, применительно к материальным следам — в криминалистике, судебной медицине и т.п.

Кроме содержательных моментов, для того чтобы можно было использовать полученную из источника (носителя) информацию, мы должны выяснить, предусмотрен ли данный источник (носитель) законом и позволяет ли нам законодатель им воспользоваться.

Важным по содержанию является также выяснение заинтересованности источника в даче определенных показаний.

Программу ее исследования можно формализовать следующим образом:

- устанавливаются связи данного носителя информации с иными;
- о фактическим проявлениям определяется сущность отношения с каждым (дружба, вражда, приязнь, неприязнь и т.п.);

- роизводится анализ всех выявленных сущностных отношений в совокупности для определения степени заинтересованности в исходе дела¹.

Признаками (свойствами) доказательств в юридической литературе называют относимость, допустимость, достоверность и достаточность.

Относимость — связь содержания доказательства, т.е. информации (сведений) с обстоятельством, подлежащим доказыванию.

Достаточность — необходимая полнота и убедительность для установления обстоятельства, подлежащего доказыванию.

Допустимость — соответствие доказательств, процесса их получения и источника требованиям закона.

Достоверность — внутренняя непротиворечивость доказательств, соответствие информации, содержащейся в разных доказательствах, общему представлению правоприменителя об обстоятельствах, подлежащих доказыванию.

Логика установления указанных характеристик доказательств такова.

Установление относимости можно рассматривать как одномоментный акт только тогда, когда мы имеем дело с прямыми доказательствами. В этом случае вопрос об относимости решается по закону² или, иными словами, относимость прямых доказательств к обстоятельству, подлежащему доказыванию, является очевидной сразу.

При косвенном способе доказывания она устанавливается в рамках процесса доказывания: вначале информация вводится в процесс доказывания на основе предположения об ее относимости, это предположение перерастает в уверенность в конце процесса доказывания, только в этот момент становится очевидной связь по содержанию между доказательством и обстоятельством, подлежащим доказыванию.

Предположения в силу того, что на этапе работы по получению информационных доказательств у нас нет возможности говорить о связи их юридическим фактом как событием прошлого. Собирая информацию, мы ориентируемся на те общие версии, которые можно выдвинуть на первоначальном этапе доказывания.

Выдвигаются они на основе предположения о возможной связи между следами.

Сортировка информационных доказательств на основе выявляемой между ними связи позволяет получить логическое доказательство.

Такое возможно только при наличии достаточных оснований.

¹ Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 37–38.

² Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 38.

Установление достаточности доказательств для получения любого фактического данного в то же время фиксирует относимость используемых для этого информационных доказательств.

Подобный алгоритм работы реализуется и при установлении обстоятельства, подлежащего доказыванию¹.

В отличие от законодателя, который считает, что достаточность должна устанавливаться в конце процесса доказывания при оценке всех доказательств в совокупности (ст. 88 УПК РФ), Барабаш делает верный иной вывод — достаточность должна устанавливаться как при получении информационного, так и логического доказательства, а потом как характеристика всей совокупности этих доказательств.

При этом установление относимости тесно связано с определением достаточности, но в то же время относимость — это связь по вертикали, достаточность — установленная связь по горизонтали. В силу изложенных причин относимость нельзя рассматривать как неотъемлемое свойство доказательств².

Неотъемлемым свойством доказательств является только допустимость.

Определение этапов, на которых решается вопрос о допустимости, не вызывает затруднений.

На первом она реализуется при работе с источником информации и с информацией.

Результатом работы является получение информации, которая станет доказательством только тогда, когда она допустима.

Допустимость доказательств в этом случае — емкое понятие, оно связано не только с самим доказательством.

В узком смысле доказательство допустимо, когда информация закреплена в соответствии с требованиями закона, но закон, кроме этого, определяет источники информации, уполномочивает только определенных субъектов на получение ее и позволяет это делать строго определенными способами.

Следовательно, из всех критериев допустимости к доказательствам относится только один, и нужно говорить отдельно о допустимости источников, субъектов получения и способов получения информации.

Последняя триада — предпосылка допустимости доказательств, необходимое условие, но это не то же самое, что допустимость доказательства.

Вопрос о допустимости должен решаться не только в отношении информационных доказательств, но и логических, у которых также есть своя процессуальная форма.

Эта форма — постановления, обвинительное заключение, обвинительный акт, приговор, определения¹.

Если существует взаимозависимость между относимостью и достаточностью, то в случае, когда речь идет об относимости и допустимости, такой связи не усматривается, наличие одного не обуславливает наличие другого: вопрос об относимости решается применительно к получаемому или полученному, независимо от способа получения.

Успех доказывания во многом определяется тем, насколько соответствуют действительности информационные и логические доказательства.

Для выявления этого необходимо установить возможность источника (носителя) воспринимать (отражать), запоминать (сохранять), воспроизводить (снять) информацию².

Полученную в ходе конкретного действия по собиранию и проверке доказательств (следственного или судебного действия и т.д.) информацию, значимую для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, необходимо проверить с помощью других действий по собиранию и проверке доказательств или получить к существующей новую из другого источника.

Далее требуется сопоставить имеющуюся информацию по поводу выявления логической связи и взаимодополняемости.

Результат — получение логического доказательства, при отсутствии последнего — новый виток обращения к поиску информации.

Таким образом, эта деятельность захватывает своим содержанием два элемента — на основе анализа имеющейся информации (элемент оценки) получение новой (проверка), синтез имеющейся информации (элемент оценки).

Это путь перехода в работе от отдельно взятого доказательства к их совокупности. Реализация этого алгоритма дает возможность сделать вывод о соответствии информационных доказательств и логических («любых фактических данных») действительности.

Установление соответствия — это цель, которая достигается в этом случае в основном на первом и втором этапах доказывания.

Можно было бы сказать, что здесь должен быть решен вопрос о достоверности, но ведь процесс доказывания еще не закончен, с уровня

¹ Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 38–39.

² Там же. С. 39–40.

¹ Барабаш, А.С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 39–40.

² Там же.

любых фактических данных, работая уже с логическими доказательствами, мы должны получить знание о прошлом.

Если соответствие устанавливается на первых двух уровнях, то вывод о достоверности является результатом реализации всего доказательственного процесса¹.

Достоверность выясняется через выявление соответствия.

На логическом уровне соответствие позволяет оценить совокупность имеющихся информационных доказательств с позиций их достаточности для получения любого фактического данного.

Отсутствие его может свидетельствовать о том, что определенный блок информации, используемой для получения любого фактического данного, не соответствует действительности или не хватает информации для получения вывода.

Как бы то ни было, в этих случаях мы обращаемся к действительности, и в том случае, когда получаемая информация выдерживает проверку практикой, вводим ее в доказывание как предположительно достоверную.

Таким образом, достаточность связана с достоверностью.

Вопрос о достоверности стоит перед исследователем на каждом уровне, но разрешается только на первом, при работе со следами и их носителем.

Отсюда в качестве неотъемлемого свойства доказательств следует рассматривать допустимость, и то в узком ее применении. Узлом доказывания, связывающим достоверность и относимость, является достаточность, именно это обуславливает единство мыслительной и практической деятельности — суть доказывания².

Необходимо различать два типа юридического доказывания: публичное и состязательное, соответствующие аналогичным двум началам всех юридических процессов и процедур.

Под началом понимается «обуславливающее построение той или иной правовой деятельности соотношением частных и общественных интересов, при котором одни преобладают над другими и которое сложилось в конкретном обществе под влиянием всех факторов его развития»³.

¹ Барабаш, А. С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 40.

² Барабаш, А. С. Публичное начало российского уголовного процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Красноярск, 2006. С. 40–41.

³ Барабаш, А. С. Метод российского уголовного процесса / А. С. Барабаш, А. А. Брестер. — Санкт-Петербург: Юридический Центр-Пресс, 2013. URL: http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11252251

А. С. Барабаш и А. А. Брестер применительно к уголовному процессу справедливо констатируют закономерность, что «начало уголовного процесса проявляет себя в том назначении, которое есть у процесса в конкретном социуме. Назначение уголовного процесса мы понимаем как то, для чего обществу нужен уголовный процесс, своеобразный «социальный заказ» на уголовный процесс. И в этом смысле публичное начало уголовного процесса выражается, например, в таких назначениях, как быть средством реагирования на преступления и средством защиты граждан от произвола уполномоченных органов при расследовании преступлений и т. п. Там, где у процесса состязательное начало, обществу он нужен лишь как единая, понятная форма для реализации собственного интереса с внешним субъектом для разрешения дела, и форма эта не должна мешать реализации частного интереса его участника»¹.

Отсюда и юридическое доказывание имеет особенности в своих различных типах: публичном (следственном, розыском, инквизиционном) и состязательном.

Для публичного типа юридического доказывания характерна активная роль правоприменителя в доказывании — именно правоприменитель осуществляет собирание доказательств, а цель доказывания нормативно установлена в законе и должна быть реализована в любом юридическом деле этой категории.

«Исходя из такой познавательной цели публичного уголовного процесса, как достоверное установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, — пишет А. А. Брестер, — методом его может быть только объективное, всестороннее и полное исследование, что является сущностью диалектического метода познания.

Объективность, всесторонность и полнота исследования — требование на основании объективных законов познания (объективность) установить все необходимые связи между доказательствами, фактическими данными (всесторонность), которые позволяют сделать обоснованный вывод (полнота) об отдельном обстоятельстве, подлежащем доказыванию, или обо всех обстоятельствах, подлежащих доказыванию, в системе»².

Для состязательного типа процесса доказывания активность правоприменителя в доказывании, прежде всего в собирании доказательств, ограничена.

Барабаш, А. С. Метод российского уголовного процесса / А. С. Барабаш, А. А. Брестер. — Санкт-Петербург: Юридический Центр-Пресс, 2013. URL: http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11252251 Там же.

² Брестер, А. А. Начало, форма и метод российского уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2013. С. 9.

Состязательность подразумевает процесс с наличием равных сторон: они имеют равный или приблизительно равный объем прав на протяжении всего уголовного судопроизводства. Цель каждой из сторон — донесение своей позиции до независимого органа — суда и обеспечение принятия судом решения по уголовному делу, соответствующего ее позиции. Наличие позиции подразумевает доступ обеих сторон к собиранию, проверке и оценке доказательств. Решение, в рамках состязательного процесса, принимается судом исключительно на основе данных, предоставленных противоборствующими сторонами¹.

Так, интересы обвиняемого скрыть те или иные доказательства, избежать наказания и т.п. хотя и являются законными, но противоречат «социальному заказу» на процесс как средство реагирования на преступление.

В этом смысле процесс, основанный на публичном начале, должен иметь свою познавательную схему для нивелирования данных интересов и защиты интересов потерпевшего.

В состязательном же процессе тот же интерес скрыть доказательства является не только законным, но и поощряемым распределением бремени доказывания.

У участников процесса, имеющего состязательное начало, нет стремления установить достоверную картину произошедшего, а есть стремление добиться удовлетворения своего, личного интереса в рамках разбираемого юридического конфликта².

При состязательном доказывании правоприменитель как субъект доказывания «работает» с теми объектами доказывания, которые предоставляют стороны, борющиеся между собой в юридическом процессе. Собрание доказательств при состязательном типе доказывания — процессуальная функция лиц, участвующих в деле. Суд, за исключением ряда случаев, предусмотренных законом, не может собирать доказательства самостоятельно, но вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства, необходимые для выяснения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела и принятия законного, обоснованного судебного акта. Последствия непредставления дополнительных доказательств лягут на стороны.

¹ *Брестер, А.А.* Публичное начало современного российского уголовного процесса и юридическая помощь / А.А. Брестер, В.Ю. Панченко // Адвокат. — 2012. — № 12. — С. 13–21.

² *Барабаш, А.С.* Метод российского уголовного процесса / А.С. Барабаш, А.А. Брестер. — Санкт-Петербург: Юридический центр-Пресс, 2013. URL: http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11252251

Проверку и оценку правоприменитель дает доказательствам, представленным сторонами правового спора (истцом, ответчиком, третьими лицами), по инициативе участников спора может оказать им содействие в получении и обеспечении доказательств, а также определить цель доказывания применительно к данному конкретному делу — обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, точнее, конкретизировать содержание цели — определить, какие конкретно обстоятельства должны быть установлены в данном конкретном деле (в гражданском и арбитражном процессе, например, эти вопросы решаются на стадии подготовки дела к судебному разбирательству).

Так, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» под уточнением обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, следует понимать действия судьи и лиц, участвующих в деле, по определению юридических фактов, лежащих в основании требований и возражений сторон, с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению. В случае заблуждения сторон относительно фактов, имеющих юридическое значение, судья на основании норм материального права, подлежащих применению, разъясняет им, какие факты имеют значение для дела и на ком лежит обязанность их доказывания (ст. 56 ГПК РФ).

В арбитражном судопроизводстве, согласно Постановлению Пленума ВАС РФ от 20.12.2006 № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» (п. 17), «в процессе подготовки дела к судебному разбирательству судья определяет предмет доказывания (здесь, как видим, упраздненный ныне Высший арбитражный суд РФ, использовал для обозначения цели доказывания термин «предмет», хотя действующий АПК РФ им не оперирует), достаточность представленных доказательств и рассматривает ходатайства об истребовании доказательств от третьих лиц. При определении того, какие факты, указанные сторонами, имеют юридическое значение для дела, и имеется ли необходимость в истребовании доказательств или представлении дополнительных доказательств, суд должен руководствоваться нормами права, которые регулируют спорные правоотношения».

Отсюда метод всесторонности, полноты и объективности установления обстоятельств дела при состязательном типе относится к исследованию уже собранных по делу доказательств. На собрание доказательств метод всесторонности, полноты и объективности не распространяется. Юридическое доказывание как процесс познания при

состязательном типе носит ограниченный характер, но это, на наш взгляд, не означает, что «диалектическое познание и состязательность несовместимы»¹.

Требование на основании объективных законов познания (объективность) установить все необходимые связи между имеющимися в деле доказательствами и фактическими данными, представленными сторонами (всесторонность), которые позволяют сделать обоснованный, правильный вывод (полнота) об обстоятельствах, подлежащих доказыванию, с учетом характера спора сохраняет свое значения и в состязательных юридических процессах.

Вместе с тем состязательность в доказывании, т.е. исключительная инициатива сторон в собирании доказательств, не абсолютна. Так, в арбитражном процессе есть случаи, когда арбитражный суд может истребовать доказательства по собственной инициативе в целях правильного разрешения дела:

1) непредставление органами публичной власти, административными органами и их должностными лицами доказательств по делам, возникшим из административных и иных публичных правоотношений (ч. 5 ст. 66, ч. 6 ст. 200, ч. 5 ст. 205, ч. 5 ст. 210 АПК РФ);

2) назначение экспертизы не только по ходатайству, но и с согласия лиц, участвующих в деле, а также, если назначение экспертизы предписано законом или предусмотрено договором, необходимо для проверки заявления о фальсификации представленного доказательства или проведения дополнительной либо повторной экспертизы (ст. 82 АПК РФ);

3) вызов эксперта, давшего заключение в судебное заседание (ст. 86 АПК РФ) и привлечение в процесс специалиста (ст. 87.1 АПК РФ);

4) вызов в качестве свидетеля лица, участвовавшего в составлении документа, исследуемого судом как письменное доказательство, либо в создании или изменении предмета, исследуемого судом как вещественное доказательство (ст. 88 АПК РФ);

5) истребование доказательств для целей проверки заявления о фальсификации доказательства (ст. 161 АПК РФ);

6) в случае непредставления заявителем доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать их по своей инициативе по делам о взыскании обязательных платежей и санкций (ч. 5 ст. 215 АПК РФ);

7) истребование доказательств юридического статуса и права на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности иностранных лиц при их обращении в арбитражный суд, если они не сделали этого самостоятельно (ч. 3 ст. 254 АПК РФ).

Кроме того, правоприменительная судебная практика знает примеры выхода суда за пределы состязательности — проявление активности суда в истребовании доказательств, о которых стороны не заявляли, и в случаях, не предусмотренным законом.

В одном из дел о взыскании неосновательного обогащения суд по своей инициативе выяснил тот факт, что основание для перечисления денежных средств у истца было, поскольку между истцом и ответчиком был заключен договор займа, который был изъят в рамках уголовного дела. Стороны по какой-то причине умалчивали о том, что между ними был заключен договор займа, ни одна из сторон ходатайство об истребовании договора не заявляла, но суду было известно о его существовании, поскольку уголовное дело, по которому фигурировал договор займа, имело большой резонанс в регионе. Суд по собственной инициативе истребовал договор займа из материалов уголовного дела, что было не в интересах истца¹. «Какое же внутреннее убеждение может получить суд относительно объяснений истца и ответчика, уверяющих суд в том, что договора между ними нет, если суду известно о том, что договор есть и был изъят в рамках прогремевшего в регионе уголовного дела? Такое знание суда является достаточным признаком недоброкачественного доказательств (объяснений сторон), а также злоупотребления ими своими процессуальными правами, что должно иметь свои последствия»².

При этом по общему правилу суды в состязательном процессе не вправе самостоятельно истребовать доказательства по своей инициативе, а нарушение судом правил, запрещающих суду истребовать доказательства по своей инициативе в отсутствие иных оснований для изменения или отмены решений суда, не является основанием для изменения или отмены решения суда. При этом действенных способов, направленных на недопущение судами запрета на истребование доказательств по своей инициативе, на сегодня нет. Оставление вышестоящими инстанциями в силе оспариваемых решений при условии истребования судьей доказательства в отсутствие заявленного ходатайства

¹ *Барабаш, А.С.* Метод российского уголовного процесса / А.С. Барабаш, А.А. Брестер. — Санкт-Петербург: Юридический Центр-Пресс, 2013. URL: http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11252251

¹ *Бенедская, О.* Сбор доказательств судом в арбитражном процессе: инициатива не наказуема. URL: https://regforum.ru/posts/1962_iniciativa_ne_nakazuema/

² *Бенедская, О.* Сбор доказательств судом в арбитражном процессе: инициатива не наказуема. URL: https://regforum.ru/posts/1962_iniciativa_ne_nakazuema/

в большей степени отвечает задачам гражданского судопроизводства, нежели отмена решения суда¹.

Представленная выше общая схема юридического доказывания — «объект — цель — средства — результат (предмет — знание)» — это элементарное, упрощенное описание доказательственной деятельности в юриспруденции как единства мыслительной и практической деятельности по поиску и обработке информации, которая реализуется в любом акте доказывания его субъектом (правоприменителя).

Действия и операции с доказательствами традиционно объединяются в три блока — собирание, проверка (исследование) и оценка доказательств.

Собирание доказательств включает их обнаружение (поиск, розыск), получение, фиксацию, изъятие, хранение.

Проверка (исследование) доказательств заключается в установлении достоверности сведений о юридическом факте, подлежащем доказыванию, путем сопоставления сведений, снятых с разных его следов, и фактических данных. При необходимости правоприменитель, в ходе проверки, может вернуться к собиранию доказательств. Проверке подвергается также доброкачественность источника доказательства.

Оценка доказательств — мыслительная деятельность правоприменителя по определению соответствия между обстоятельствами, подлежащими доказыванию, и теми сведениями, которые получены при производстве по конкретному юридическому делу. Оценка проводится и в отношении достоверности и достаточности всех собранных по делу доказательств, в результате которой правоприменитель получает достоверное итоговое знание о юридическом факте, подлежащем доказыванию.

Понимание объектов доказывания как следов факта, подлежащего установлению, информации, снятой с этих следов и фактических данных, полученных в результате логических операций по установлению связей между первыми двумя видами сведений, позволяет правильно понять природу деятельности участников процесса доказывания — их разнообразные действия имеют аналогичные объекты. Иначе говоря, участники процесса доказывания работают прежде всего с доказательственной информацией (сведениями, которые могут стать доказательствами в случае признания их таковыми правоприменителем), а затем, когда эта доказательственная информация получает статус доказательства, они становятся объектами деятельности участников процесса доказывания.

¹ Дзумагов, Ан-М. Дин-М. К вопросу об истребовании судом доказательств в гражданском процессе // Юридический вестник ДГУ. — Т. 32. — 2019. — № 4. — С. 116.

Действия с доказательственной информацией в большинстве своем являются допроцессуальные действия, поскольку в уже начавшемся юридическом процессе при условии соблюдении процессуальной формы действия проводятся уже с доказательствами.

Действия с доказательственной информацией и доказательствами в самом общем виде включают в себя:

- фиксацию — важнейшее, первичное действие с доказательственной информацией как для правоприменителя, так и для любых субъектов права, которые рассчитывают на защиту своих интересов при помощи правовых средств. Незамеченный материальный или идеальный след юридического факта либо незакрепленная доказательственная информация являются непреодолимыми препятствиями, исключают ее использование в качестве таковой в будущей юридически значимой деятельности. Здесь же нельзя не упомянуть о действиях, выступающих антиподом фиксации доказательственной информации, связанные с ее сокрытием, уничтожением следов, оставленных юридическим фактом либо фальсификацией доказательственной информации, которая является противоправной и в некоторых случаях образует самостоятельные составы преступлений;
- хранение доказательственной информации — важная составляющая как правоприменительной деятельности (утрата уголовного дела, дела оперативного учета без возможности восстановления и пр.), так и профессиональной деятельности юриста. Защита информации во все времена была аспектом безопасности, а сейчас в цифровую эпоху вопрос о защите информации более чем актуален. Так, по данным экспертов за 2021 г., «переписка в мессенджерах становится ключевым доказательством почти в 20 % уголовных дел, рассматриваемых в российских судах. Проанализировав судебную практику за последний год, эксперты пришли к выводу, что переписка в мессенджерах является ключевым доказательством умысла в 19 % уголовных дел. Речь идет в первую очередь о тех из них, что связаны с перепиской, обозначающей договоренности между сторонами. Это уголовные дела, касающиеся продажи наркотиков, взяточничества, вымогательства. Также переписка широко применяется в гражданских, особенно семейных, спорах, реже — в арбитражных судах. В целом по сравнению с 2020 г. использование электронной переписки как доказательства в уголовных делах выросло на 20 %, а в гражданских делах за тот же период — более чем на 100 %»¹. Для подробного изучения защиты информации, включая

¹ <https://ria.ru/20221110/messendzhery-1830393190.html>

доказательственную, рекомендуем к прочтению книгу В. В. Орбинского, который не без сарказма приводит примеры: «Если эта информация попадет к третьим лицам, вам будет... СКВЕРНО. Административная статья. Уголовная статья. Ответственность «по понятиям» от «благодарного» клиента. Возмездие от третьего лица. Пример. Деловое письмо. Вроде бы чужая информация. Читаем. В письме юрист радуется заказчика: так и так, открыли фирму по «левому» паспорту на бомжа, готовы к «обналичке». Или: «вопрос решен, акт подписан, подпись никто не отличит от настоящей». Или: «нормально, занесли, решение будет в нашу пользу». Предвидя ваши вопросы. Да, до сих пор находятся дураки, которые доверяют грязь бумаге. И сами создают против себя доказательства»¹. Умения элементарной юридической деятельности в ситуациях, когда помощь квалифицированного юриста по тем или иным причинам недоступна в данный временной отрезок — умение закреплять и сохранять доказательства — минимум навыков юридической самопомощи, умение защищать информацию — минимум безопасности юриста;

- указание заинтересованных лиц на доказательства (например, подавая искового заявления, истец указывает в нем доказательства, на основании которых он полагает, что его право нарушено или оспорено);
- представление и раскрытие доказательств — при состязательном типе доказывания стороны должны представить все имеющиеся по делу доказательства суду для их исследования. При этом суд может предложить представить дополнительные доказательства. Если дополнительные доказательства не представлены, суд принимает решение на основе имеющихся в деле доказательствах. В публичном доказывании эти действия охватываются собиранием доказательств, которое составляет прерогативу правоприменителя, а участники процесса доказывания могут представлять и раскрывать лишь доказательственную информацию, которой правоприменитель фиксирует, надлежащим образом оформляет и тем самым признает доказательством (так, до начала обыска или выемки предлагается добровольно выдать искомые предметы). В то же время правоприменитель может и не признавать ту или иную информацию доказательством, отказывая в ходатайствах участников о приобщении к материалам дела вещей, документов и пр., отказывая

¹ Орбинский, В. В. Чему до сих пор не учат на юрфаке: электронные джунгли. — 2-е изд. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2016. С. 204.

в ходатайствах о допросе свидетелей, производстве экспертиз и т.д. Определяющая, ведущая роль в доказывании всегда у его субъекта — правоприменителя;

- истребование — это действия по получению доказательств, которые необходимы правоприменителю в процессе доказывания, но которые он не может получить непосредственно сам и поэтому дает поручения провести необходимые следственные или судебные действия другим правоприменителям, направляет запросы другим субъектам права — органам, организациям или гражданам для получения доказательств;
- обеспечение доказательств — действия, совершаемые до рассмотрения дела, направленные на создание условий для быстрого закрепления сведений о фактах, в отношении которых есть вероятность, что исследование их впоследствии станет невозможным. Действия по обеспечению доказательств, а равно и судебные поручения, считаются исключением из правил непосредственного изучения доказательств правоприменителем.

Процесс доказывания по конкретному юридическому делу предполагает взаимодействие субъекта доказывания (правоприменителя) и участников процесса доказывания, которые совершают множество различных действий с объектами доказывания в соответствии с избранной стратегией и тактикой, направленной на удовлетворение своих интересов в этом данном юридическом деле. Участники процесса доказывания выстраивают свои версии юридического факта, подлежащего установлению, подтверждают их имеющимися доказательствами, предлагают свои интерпретации доказательственной информации, убеждают правоприменителя в достоверности именно их версии событий прошлого и критикуют версии процессуальных оппонентов. Они в том или ином объеме (в зависимости от установленных законом процессуальных правил) участвуют в собирании и проверке доказательственной информации и доказательств.

Итоговая оценка доказательств, которая будет иметь юридическое значение, поскольку ложится в основу правоприменительного решения — исключительное полномочие правоприменителя. Иные участники процесса доказывания не лишены возможностей выдвижения своих версий оценки доказательств.

В основу итогового правоприменительного акта может быть положена лишь одна версия событий (деяний) прошлого — юридического факта, подлежащего доказыванию, которая предложена каким-либо участником процесса доказывания и прошла проверку на предмет относимости, допустимости, достоверности и достаточности. Тем самым

версия о юридическом факте, изложенная в правоприменительном акте, становится итоговой официальной версией события (деяния) прошлого, имеющей юридическую силу до тех пор, пока этот правоприменительный акт не изменен, не отменен, не пересмотрен, не признан недействительным в предусмотренном законом порядке.

Так, вступившее в законную силу решение или приговор суда имеет силу федерального закона применительно к обстоятельствам, которые им установлены и их юридической квалификации.

Отсюда процесс юридического доказывания может быть представлен и в виде взаимодействия версий участников конкретного юридического дела об обстоятельствах, имеющих значение для разрешения дела.

По своему содержанию итоговый правоприменительный акт — это официальная версия:

- 1) о фактических обстоятельствах (юридических фактах);
- 2) их юридической оценке.

Официальность придается версиям, во-первых, формой их закрепления — правоприменительный акт, вступивший в силу, во-вторых, презумпцией достоверности содержания этого правоприменительного акта.

Отсюда ставится очевидным тот факт, что предъявление к результату юридического познания требования истинности, постановка перед правоприменителем цели установления истины (материальной, объективной) заведомо малопродуктивны и не отвечают важнейшему критерию истины (как известно, критерием истины является практика) — возможности проверить ее на практике. Выше уже цитировалось справедливое замечание А.С. Барабаша о том, что «если согласиться с тем, что истина есть соответствие того вывода, к которому пришел суд, тому, что было в действительности, то выяснение этого соответствия на практике — совершение нового преступления». Равным образом проверка на практике вывода суда об действительных условиях договора, действительных намерениях сторон сделки в гражданско-правовом споре означает возможность вернуться к прошлому, к заключению договора на условиях выявленных судом, что, в связи с отсутствием машины времени, очевидно, невозможно.

Другое дело, что термины «истина», «установление истины по делу» и другие подобные словосочетания определенным образом легитимируют юридическое доказывание и юридические процедуры в обыденном сознании.

Так, А.А. Михайлов (статью рекомендуем к прочтению в полном объеме) отмечает: «На современном этапе развития систем доказыва-

ния в уголовном процессе, обусловленных философско-идеологическим типом мышления, способом *легитимации* (курсив наш. — В.П.) приговора служит установление истины. Однако это уже не формальная истина, характерная для предшествующего этапа господства религиозно-догматического типа мышления. Содержательно эта истина является материальной, тогда как процессуальные формы придают ей характер юридической истины»¹.

Замена понятия материальной (объективной) истины на истину юридическую также мало что дает для понимания сути доказательственной деятельности в юриспруденции как профессиональной юридической деятельности. Аналогично тому, как пациент обозначает избавление от симптомов болезни как «выздоровел», тогда как врачи используют специальное более точное профессиональное понятие «клиническое излечение», т.е. в результате проведенного лечения симптомы заболевания исчезли, но выздоровел или нет пациент — вопрос, находящийся за пределами компетенции врача. Развитие науки и техники не останавливается ни в медицине, ни в юриспруденции (по мере накопления знаний возрастают возможности различных видов экспертиз) и то, что вчера считалось истиной, перестает быть таковой сегодня.

Более того, сам по себе факт наличия в процессуальных законах институтов пересмотра гражданских, арбитражных, административных и уголовных дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам (не юридического, а именно фактического характера) свидетельствует о допущении законодателем возможности изменения и вряд ли совместим с понятием истины.

Не вдаваясь в подробности сложной и достаточно длительной дискуссии об истине, отметим, что правоприменительный акт как результат процесса доказывания и квалификации должен быть законным и обоснованным. Обоснованность как характеристика итогового знания о фактических обстоятельствах дела (итоговой официальной версии о юридическом факте) означает его (знания) достоверность, доказанность достаточной совокупностью относимых, допустимых и достоверных доказательств.

Вполне закономерно, что к содержанию особого вида правовых актов — публичных реестров (ЕГРЮЛ, ЕГРП), содержащих фактическую информацию о субъектах и объектах права, имеющую юридическое значение (официальные версии юридических фактов), предъ-

¹ Михайлов, А.А. Системы доказывания в уголовном процессе: история и современность // Уголовная юстиция. — 2015. — № 2. — С. 31–42.

является требование не истинности, а достоверности, публичной достоверности¹, что подразумевает возможность опровержения содержащейся в них информации в установленном законом порядке.

Сказанное приводит в выводу о том, что правовая жизнь как «форма социальной жизни, выражающаяся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, характеризующая специфику и уровень правового развития данного общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов»², может и должна быть обогащена указанием на содержание правовых актов, по крайней мере, их правоприменительной разновидности.

Правоприменительную область (сегмент) правовой жизни можно представить в виде совокупности официальных правоприменительных версий о юридических фактах, а также неофициальных версий, которые характеризуют субъективное отношение субъектов к правоприменению и субъективную степень удовлетворения их интересов правоприменительной деятельностью. Совпадение официальной версии юридического факта, изложенного в правоприменительном акте с версией участника процесса доказывания, взятое в своей массовости, характеризует уровень доверия людей к правовым процедурам, правовым способам удовлетворения своих потребностей и к праву в целом.

Право, правовые явления, правовая жизнь, реальность, действительность, сфера — не абстракция, не выдумка теоретиков, не «бумажки», а составляющая реальной жизни общества, существующая, влияющая на нее и обладающая своими закономерностями объективно-субъективного характера³. Одна из таких закономерностей — существование официальных и неофициальных версий юридических фактов.

Вполне естественно, что в процессе доказывания его участники стремятся максимально реализовать свои интересы, выдвигать и обосновывать правильность своей правовой позиции по делу в целях убеж-

¹ *Алексеев, В.А.* Публичная достоверность реестра прав на недвижимость: действующий принцип или дело будущего? // Закон. — 2016. — № 11; *Бевзенко, Р.С.* Государственная регистрация прав на недвижимое имущество: проблемы и пути решения // Вестник гражданского права. — 2012. — № 1; *Забоев, К.И.* Публичная достоверность Единого государственного реестра юридических лиц и воля юридического лица // Закон. — 2015. — № 3; *Самойлов, Е.Ю.* Публичная достоверность в гражданском праве: теоретическая конструкция и условия использования института // Вестник гражданского права. — 2007. — Т. 7. — № 4.

² *Затонский, В.А.* Категория «правовая жизнь»: опыт теоретического осмысления // В.А. Затонский, А.В. Малько // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2006. — № 4. — С. 5.

³ *Буряковский, Р.О.* Юридическая педагогика — особая область научного педагогического знания // Юридический мир. — 2012. — № 4.

дения субъекта доказывания — правоприменителя в ее достоверности, обоснованности, доказанности.

В юридической деятельности следует особенно тщательно подходить к формированию правовой позиции с учетом ограничений, установленных законом (недопустимость фальсификации доказательств, дача заведомо ложных показаний, заключений экспертов и специалистов, занятие адвокатом по делу позиции вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самоговора доверителя, публичные заявления адвоката о доказанности вины доверителя, если тот ее отрицает¹, и т.п.).

¹ Хотя и из этих правил бывают исключения. Приведем отрывок из книги о советском адвокате Симоне Левине: «Во дворе одного из домов для престарелых советский солдат убил другого солдата штыком. Убийцу схватили почти сразу. На месте преступления нашли орудие убийства — штык. Эксперты установили, что на нем были отпечатки пальцев обвиняемого, а кроме того, следы крови убитого были на штыке и одежде подозреваемого. Место убийства и вещественные доказательства были так изучены и представлены, что не было сомнения в том, кто убийца.

Речь шла о двух советских солдатах, шедших по двору дома для престарелых в свою часть. Оба работали в охранной службе и были вооружены. Не меньше двух пожилых людей оказались свидетелями всего происшествия. Они сумели точно описать все, что слышали и видели. Они отметили, что оба солдата были пьяны. Во дворе они начали ссориться. Причиной ссоры было непристойное матерное русское ругательство, которым один солдат обозвал другого — представителя кавказских горцев. Для него большое оскорбление быть не могло, в то время как для русского человека это ругательство — повседневное общепринятое бытовое выражение. Русский к таким словам привык, а кавказец так обиделся, что двинулся на обидчика. Они начали наскакивать друг на друга и драться.

Обидчик решил, что ему ничего не поможет, кроме штыка, и он схватил его и занес для удара. Но сын кавказских гор оказался проворнее, он сумел перехватить штык и обратить его на противника. Удар пришелся по околосердечному кровеносному сосуду, и солдат погиб от кровотечения. Подзащитный, избежавший гибели, однако, выбрал странный путь — он категорически все отрицал, говорил, что случайно шел мимо, ничего не знает о случившемся, и никого не убивал. Я не знаю, зачем он врал и на что надеялся.

Я понимал, что он отрицал очевидные обстоятельства, и это только ухудшало его положение.

Дело слушалось в военном трибунале. В главных этических нормах адвокатуры ясно сказано — в случае, если подсудимый отрицает свою вину, защитник не имеет права занимать позицию, противоположную позиции обвиняемого. Я же видел, что из этого положения нет другого выхода, чем сознательно нарушить одну из главных норм адвокатуры. Я был в очень трудном юридическом положении, у меня просто не было другого выхода, чтобы защитить подсудимого от грозящего ему наказания.

Свою речь в суде я начал так: «Уважаемый суд. В этом деле я предполагаю сознательно нарушить одну из норм адвокатуры, хотя сам являюсь членом комиссии по этике. Я могу за это получить выговор, но для меня это максимальное наказание. Подсудимый же может за свое преступление получить значительно больше, минимально 10 лет тюрьмы, максимально — расстрел».

Я подумал так — если я не скажу правду, я вообще не смогу его защитить и суд поступит с ним, как считает нужным. Если я скажу правду или то, что в судебном деле в любом случае доказуемо из-за показаний свидетелей или вещественных доказательств — я получу замечание или выговор, но буду иметь ясные основания для его защиты.

Ему же угрожает серьезное наказание. Мой долг адвоката — выбрать лучший путь для его защиты. Я сказал суду: «Так как мой подзащитный категорически отрицает свою вину, формально я должен бы для вас что-то сочинить, но я этого не сделаю. И не потому, что я не хочу выглядеть дурачком, как вы могли подумать, а потому, что мне, повторяю, терять придется меньше, чем ему». И продолжил: «Я знаю, как все происходило и знаю также, почему это случилось. Да, мой подзащитный убил. Это подтвердили беспристрастные свидетели и анализ экспертами вещественных доказательств. Он убил человека в целях самозащиты и был в соответствующем душевном состоянии.

Правовая позиция должна быть последовательна, в противном случае есть риск утраты права на возражение при недобросовестном или противоречивом поведении в процессе (процессуальный эстоппель (*от англ. estop — лишать права, выдвигать возражения*)), в результате которого недобросовестное лицо не может реализовать свое право.

Поведение лица в судебном заседании должно быть добросовестным, последовательным. Сторона должна стремиться к проработанности своей правовой позиции. В противном случае существенные изменения в ней могут быть признаны недобросовестным поведением. Если лицо уже утвердило существование обязательства, то в последующем оно не может утверждать его отсутствия¹.

Принцип «эстоппель» в процессе представляет собой запрет ссылаться на обстоятельства, которые ранее признавались стороной бесспорными исходя из ее действий или заверений (ст. 41, ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.11.2018 № Ф05–20176/2018 по делу № А40–200515/17). Верховный Суд РФ ориентирует на предъявление к участникам спора требования о непротиворечивости своего поведения в процессе (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25.07.2017 № 18-КГ17–68).

В зависимости от типа недобросовестного, непоследовательного поведения в процессе можно выделить следующие случаи применения принципа «эстоппель»:

- ротиворечивая правовая оценка одних и тех же обстоятельств. Например, процессуальный эстоппель будет применен также в случае, когда одна из сторон меняет свою позицию относительно методики расчета, если в рамках иного спора согласилась с расчетом другой

В обстановке, когда тебя не только оскорбляют, но и нападают физически, покушаются на твою жизнь, мыслительный процесс человека нарушается, он думает только о лучших способах самозащиты. Зафиксированные в судебном деле материалы свидетельствуют о том, что у подзащитного не было возможностей выбора средств самообороны. Я прошу оправдать моего подзащитного — стремясь защитить свою жизнь, он не превысил границ самообороны.

После совещания суд назначил обвиняемому наказание — два года службы в штрафном батальоне за превышение границ самообороны. Это было хорошее решение.

Я успокоился и отправился в адвокатуру за наказанием. Как член руководства адвокатуры я в обсуждении не участвовал.

Обсудив мое дело и приняв во внимание мотивы моих действий и их значение в деле защиты прав человека, руководство адвокатуры решило меня не наказывать, а просто указать мне, что я нарушил норму адвокатуры. Они даже не сочли нужным меня предупредить, чтобы в следующий раз в аналогичной ситуации я так не поступал» (*Таммер*, Э. Симон Левин. Роденный адвокатом. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiSw9Wrizj9AhWC-yoKHZWNcRoQFn0EAc4QAQ&url=https%3A%2F%2Fmuuseum.jewish.ee%2Fstories%2FLevin%2520Sima_rus.pdf&usq=AOvVaw33-97J70A3WE7W6h7r0LmL).

¹ Процессуальный эстоппель: практика применения: Обзор // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

стороны (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.09.2018 № Ф09–5835/18 по делу № А76–24037/2017);

- изменение позиции в первой инстанции, «параллельная» правовая оценка. Противоречивое поведение стороны может стать основанием для отказа в реализации права в случае, когда это связано с необоснованным изменением позиции или дачей противоречащих пояснений в суде первой инстанции (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.02.2019 № Ф09–6411/18 по делу № А76–22580/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.12.2018 № Ф09–468/18 по делу № А50–7536/2016);
- неоспаривание фактов и последующее опровержение. Изменение в суде апелляционной инстанции позиции по фактическим обстоятельствам может стать основанием для критической оценки суда доводов стороны (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27.05.2019 № Ф05–2084/2019 по делу № А40–242498/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.04.2019 № Ф09–1278/19 по делу № А47–9650/2017). Это касается и ситуации, когда в первом судебном заседании заявил об одних фактах, а в другом изменил свои пояснения, представил дополнительные доказательства, опровергающие логику первых пояснений (Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2017 № 15АП-9094/2016 по делу № А32–536/2016). Неоспаривание обстоятельств в суде первой инстанции и последующее изменение процессуальной позиции при апелляционном или кассационном рассмотрении также является злоупотреблением правом (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.06.2019 № Ф10–1893/2019 по делу № А08–13778/2017, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.06.2019 № Ф05–7904/2019 по делу № А40–175035/2018);
- умолчание о фактах, с которыми закон связывает необходимость осуществления судом определенных процессуальных действий. Так, ответчик, в рамках предыдущих споров, не возражал против компетенции Арбитражного суда города Москвы. Впоследствии, в рамках уже иного спора с тем же составом участников по тем же обстоятельствам, было заявлено о наличии третейской оговорки. Суд отклонил ходатайство ответчика и не прервал производство (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.02.2019 № Ф05–1233/2019 по делу № А40–24370/2018). В другом споре суд отказал в удовлетворении ходатайства об оставлении искового заявления без рассмотрения в связи с несоблюдением досудебного порядка урегулирования, поскольку ответчик и треть

лицо не заявили об этом своевременно (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.02.2016 № Ф05–20837/2015 по делу № А41–10942/2015)¹.

Допустимость доказательств и правоприменительная политика. Как уже отмечалось выше, допустимость доказательств есть их неотъемлемое свойство, которое заключается в соответствии закону самих сведений, порядка их получения и источника.

Допустимость как свойство доказательств вытекает из ч. 2 ст. 50 Конституции РФ, которая устанавливает, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Правила проверки допустимости доказательств установлены как процессуальными кодексами (УПК РФ, АПК РФ, ГПК РФ и др.), так и иными законами.

Сведения, не отвечающие требованиям допустимости, не могут быть положены в основу судебных постановлений.

В этой связи нельзя не отметить что само словосочетание «недопустимое доказательство» в известной мере представляет собой оксюморон — сочетание несочетаемого. Строго говоря, сведения, полученные с нарушением установленного законом порядка, — вообще не доказательства, их именование доказательствами, пусть даже и недопустимыми, означает некоторое оправдание незаконных действий по собиранию таких сведений.

Правоприменительная политика играет серьезную роль в определении содержания допустимости как свойства доказательств, поскольку без анализа правоприменительной практики, прежде всего высших судебных инстанций, по вопросу о том, какие нарушения закона влекут недопустимость доказательств, невозможно получить полное представление о ней, которое будет пригодным для использования в практической юридической деятельности и ее прогнозирования ее результатов.

Многие практикующие юристы помнят, как после принятия Конституции РФ 1993 г. «зародился институт недопустимых доказательств в начале 90-х гг., с каким энтузиазмом судьи начали его применять, решительно исключая из дела дефектные доказательства, не обращая внимания на стенания и возмущения государственных обвинителей. Мы получили эффективное оружие для защиты процессуальных прав граждан от произвольных действий должностных лиц, надежный слагбаум, не дающий проникнуть доказательствам, полученным с нарушением закона. Принципиальная позиция судей, исключавших порочные

¹ Бирюлин, Д. Процессуальный эстоппель в российской практике. URL: https://zakon.ru/blog/2019/08/31/processualnyj_estoppel_v_rossijskoj_praktike

доказательства, давала сигнал правоохранителям о необходимости строго соблюдать закон и права граждан.

Известны дела, по которым «депортация» только лишь одного недопустимого доказательства приводила к вынесению оправдательного приговора¹. Так, «судья смело исключил из доказательств четыре протокола обысков, в ходе которых были изъяты наркотические средства, на том основании, что они были проведены ненадлежащими лицами — оперативными сотрудниками без письменного поручения следователя. В итоге суд вынес оправдательный приговор в отношении четырех лиц»².

«Но такая идиллия в судопроизводстве не могла продолжаться вечно, поскольку не устраивала «человека в погонах». По мере того как нарастало давление со стороны обвинения, начала меняться и судебная практика. Судей стали ориентировать на то, чтобы не торопились исключать недопустимые доказательства, а давали возможность восполнить их недостатки. Им часто говорили представители обвинительного лагеря: «Ну, ведь подозреваемый признал вину. Он же совершил преступление. Какое имеет значение то, что он давал показания без адвоката?».

При разрешении ходатайств, находясь на распутье при выборе между законностью и целесообразностью, судьи все чаще стали склоняться к целесообразности, принося в жертву законность.

Ими иногда исключались недопустимые доказательства, но только лишь те, которые не влияли на прочность конструкции обвинения и удаление которых не могло привести к вынесению оправдательного приговора либо к иным фатальным для прокурора последствиям.

В последние годы, принципиально не желая признавать доказательства недопустимыми, судьи изобрели незатейливую формулировку «несущественное нарушение», которую успешно применяли, когда требовалась хоть какая-нибудь аргументация для отказа.

В ответ на любые, даже самые вопиющие нарушения процессуального закона, допущенные при получении обвинительного доказательства, мы слышали, а потом читали: «Ходатайство об исключении доказательства не подлежит удовлетворению, поскольку допущенные нарушения не являются существенными».

Такая практика противоречит ч. 2 ст. 50 Конституции РФ, согласно которой при осуществлении правосудия не допускается использование

¹ Гаспарян, Н. Почему допустимы недопустимые доказательства? Негативная практика обрела правовой фундамент в постановлении Пленума ВС (начало). URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pochemu-dopustimy-nedopustimye-dokazatelstva/>

² Там же.

доказательств, полученных с нарушением федерального закона, а также положениям ч. 1 ст. 75 УПК РФ о том, что доказательства, полученные с нарушением требований Кодекса, являются недопустимыми. Конституция РФ и УПК РФ ничего не говорят о существенном нарушении уголовно-процессуального закона как обязательном условии признания доказательств недопустимыми».

«Поскольку практика применения этого института в последние годы сошла с законного маршрута, требовалось как минимум постановление Пленума Верховного Суда РФ, разъясняющее проблемные моменты. 19 декабря 2017 г. появилось Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)», которое затронуло некоторые вопросы рассмотрения судами ходатайств об исключении доказательств.

Согласно п. 13 постановления «доказательства признаются недопустимыми, в частности, если были допущены существенные нарушения установленного уголовно-процессуальным законодательством порядка их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами»¹.

«Чтобы понять, насколько изменилось отношение Верховного Суда РФ к данному понятию за более чем 20 лет, достаточно посмотреть на п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»: «Обратить внимание судов на необходимость выполнения конституционного положения о том, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации), а также выполнения требований ст. 75 УПК РФ, в силу которой доказательства, полученные с нарушением уголовно-процессуального законодательства, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения. Разъяснить, что доказательства должны признаваться полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина или установленный уголовно-про-

¹ Гаспарян, Н. Почему допустимы недопустимые доказательства? Негативная практика обрела правовой фундамент в постановлении Пленума ВС (начало). URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pochemu-dopustimy-nedopustimye-dokazatelstva/>

цессуальным законодательством порядок их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами»¹.

«Отчетливо видно, что в 1995 г. Верховный Суд РФ считал, что доказательства, полученные с нарушением уголовно-процессуального законодательства, не имеют юридической силы.

В 2017 году Верховный Суд РФ изменил свой подход. Верховный суд РФ считает, что доказательства не имеют юридической силы, если были допущены именно существенные нарушения, а не просто нарушения. Тем самым Пленум Верховного Суда РФ «подкорректировал» ст. 50 Конституции РФ и ст. 75 УПК РФ, которые дают иное определение понятию недопустимых доказательств. Из 2017 г. исчезла формулировка: «Доказательства должны признаваться полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина...»².

«Произошедшие изменения приведут к еще большему осложнению в применении этого процессуального института, а новое определение недопустимых доказательств позволит судьям отвечать на обоснованные ходатайства об исключении доказательств со ссылкой на постановление Пленума Верховного Суда РФ, что существенных нарушений не допущено. Негативно складывающаяся практика обрела правовой фундамент.

К примеру, составление протокола осмотра места происшествия без разъяснения прав понятым является просто нарушением ст. 60, 166, 170 УПК РФ либо это есть существенное нарушение? Или другой пример: когда этот же протокол не подписан следователем, это нарушение ч. 7 ст. 166 УПК РФ либо это существенное нарушение?

Основная проблема заключается в том, что критериев отграничения существенного нарушения от обычного нарушения Пленум Верховного Суда РФ не дал, а значит, разрешение этого вопроса отдается на откуп судьям, которые в последние годы такие ходатайства почти не удовлетворяли и практически никого не оправдывали»³.

¹ Гаспарян, Н. Почему допустимы недопустимые доказательства? Негативная практика обрела правовой фундамент в постановлении Пленума ВС (начало). URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pochemu-dopustimy-nedopustimye-dokazatelstva/>

² Гаспарян, Н. Почему допустимы недопустимые доказательства? Негативная практика обрела правовой фундамент в постановлении Пленума ВС (начало). URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pochemu-dopustimy-nedopustimye-dokazatelstva/>

³ Там же.

Актуальная правоприменительная практика о существенности нарушений, необходимой для признания доказательства недопустимым, систематизирована в Обзоре, подготовленном для справочной правовой системы «КонсультантПлюс»¹.

В уголовном процессе, согласно ст. 75 УПК РФ, недопустимые доказательства не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания обстоятельств, имеющих значение для дела.

«Обычно выделяют четыре общих правила, соблюдение которых позволяет считать доказательство допустимым, а именно: а) доказательство должно быть получено надлежащим субъектом (дознавателем, следователем, лицами, входящими в состав следственной группы, действующими от ее имени в порядке следственного поручения, а также судом, и в установленные процессуальные сроки); б) из надлежащего (т.е. перечисленного в ч. 1 ст. 74 УПК РФ) источника; в) в рамках надлежащего следственного (судебного) или иного процессуального действия; г) с соблюдением установленных законом правил производства указанного следственного (судебного) или иного процессуального действия»².

«К недопустимым доказательствам относятся:

1) показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде (п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 55 «О судебном приговоре»);

2) показания потерпевшего, свидетеля, основанные на догадке, предположении, слухе, а также показания свидетеля, который не может указать источник своей осведомленности;

3) предметы, документы или сведения, входящие в производство адвоката по делам его доверителей, полученные в ходе оперативно-разыскных мероприятий или следственных действий;

4) полученные в ходе оперативно-разыскных мероприятий или следственных действий сведения о факте представления подозреваемым, обвиняемым специальной декларации в соответствии с Федеральным законом от 08.06.2015 № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Россий-

ской Федерации» (далее — Закон о добровольном декларировании активов) и (или) указанная декларация и сведения, содержащиеся в указанной декларации и документах и (или) сведениях, прилагаемых к указанной декларации, за исключением случаев представления декларантом копий указанных декларации и документов и (или) сведений для приобщения к уголовному делу;

5) полученные в ходе оперативно-разыскных мероприятий или следственных действий сведения о факте указания подозреваемого, обвиняемого в специальной декларации, представленной иным лицом в соответствии с Законом о добровольном декларировании активов, и (или) сведения о подозреваемом, обвиняемом, содержащиеся в указанной декларации и документах и (или) сведениях, прилагаемых к указанной декларации, за исключением случаев представления декларантом копий указанных декларации и документов и (или) сведений для приобщения к уголовному делу;

б) иные доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ.

В пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» указано, что, решая вопрос о том, является ли доказательство по уголовному делу недопустимым по основаниям, указанным в п. 3 ч. 2 ст. 75 УПК РФ, суд должен в каждом случае выяснять, в чем конкретно выразилось допущенное нарушение.

В пункте 13 Постановления Пленума от 19.12.2017 № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)» Верховный Суд РФ разъяснил, что при рассмотрении ходатайства стороны о признании доказательств недопустимыми в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 75 УПК РФ суд должен выяснять, в чем конкретно выразилось нарушение требований уголовно-процессуального закона.

Доказательства признаются недопустимыми, в частности, если были допущены *существенные нарушения* (курсив наш. — *В.П.*) установленного уголовно-процессуальным законодательством порядка их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами.

Любое доказательство может быть признано недопустимым в случае, если его сбор повлек нарушение прав участника судопроизводства. К таковым могут относиться, в частности: проведение следственных действий в ночное время без уважительных причин и случаев, не терпящих отлагательства (ч. 3 ст. 164 УПК РФ); допрос несовершеннолет-

¹ Шестало, С. С. Недопустимые доказательства // СПС «КонсультантПлюс».

² Кипнис, Н. М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. — Москва: Юристъ, 2005. С. 27.

него в отсутствие педагога или психолога (ст. 191 УПК РФ); нарушения правил допроса отдельных категорий свидетелей (ст. 56 УПК РФ; Определение Конституционного Суда РФ от 06.02.2004 № 44-О «По жалобе гражданина Демьяненко Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 56, 246, 278 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации») и др.

В соответствии с ч. 5 ст. 235 УПК РФ если суд принял решение об исключении доказательства, то оно теряет юридическую силу и не может быть положено в основу приговора или иного судебного решения, а также исследоваться и использоваться в ходе судебного разбирательства.

При нарушении конституционного права все объяснения лица, в отношении которого проводилась проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ, а также показания подозреваемого, обвиняемого и результаты следственных и иных процессуальных действий, произведенных с их участием, должны рассматриваться судами как доказательства, полученные с нарушением закона.

Бремя опровержения доводов стороны защиты возлагается на государственного обвинителя, а в остальных случаях бремя доказывания лежит на стороне, заявившей ходатайство о признании доказательства недопустимым (абзац 2 п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2017 № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)»).

Суд обязан проверить обстоятельства и принять по заявленному стороной ходатайству мотивированное решение о признании доказательства недопустимым.

Необходимо отметить, что при рассмотрении ходатайства стороны о признании доказательств недопустимыми суд должен выяснить, в чем конкретно выразилось нарушение требований уголовно-процессуального закона.

Так, доказательства признаются недопустимыми, в частности, если были допущены существенные нарушения установленного уголовно-процессуальным законодательством порядка их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами.

В соответствии с ч. 7 ст. 235 УПК РФ и п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» при рас-

смотрении уголовного дела по существу суд по ходатайству стороны вправе повторно рассмотреть вопрос о признании исключенного доказательства допустимым»¹.

В арбитражном процессе, «согласно ч. 3 ст. 64 АПК РФ, не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

При этом АПК РФ не содержит конкретного перечня доказательств, которые по умолчанию являются недопустимыми, — этот вопрос решается судом в каждом конкретном случае, как при наличии соответствующего ходатайства стороны, так и по собственной инициативе.

В силу ч. 4 ст. 164 АПК РФ в ходе судебных прений запрещается ссылаться на доказательства, которые не исследовались в судебном заседании или признаны судом недопустимыми.

На арбитражный суд, рассматривающий дело, возлагается обязанность оценить относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности. Доказательство признается арбитражным судом достоверным, если в результате его проверки и исследования выясняется, что содержащиеся в нем сведения соответствуют действительности (ч. 2, 3 ст. 71 АПК РФ).

Кроме того, по смыслу ч. 3 ст. 71 АПК РФ недопустимым может быть признано доказательство, которое не отвечает критерию достоверности, — содержащиеся в нем факты не соответствуют действительности либо опровергаются другими доказательствами.

В целях проверки доказательств также может использоваться предусмотренный законом механизм заявления о фальсификации доказательства (ст. 161 АПК РФ). Признанное таковым доказательство автоматически утрачивает свою юридическую силу.

Анализ судебной практики арбитражных судов свидетельствует о том, что наиболее частые случаи признания доказательств недопустимыми приходится на экспертные заключения.

Так, в силу п. 46 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2017 № 23 «О рассмотрении арбитражными судами дел по экономическим спорам, возникающим из отношений, осложненных иностранным элементом» заключение эксперта по вопросам о содержании норм иностранного права не признается относимым и допустимым доказательством, если оно представляет собой анализ отношений сторон и представленных по делу доказательств (ст. 67, 68 АПК РФ).

О недопустимости экспертного заключения может также свидетельствовать: отсутствие подписи эксперта (Постановление Арбитраж-

¹ Шестало, С. С. Недопустимые доказательства // СПС «КонсультантПлюс».

ного суда Волго-Вятского округа от 31.05.2016 № Ф01–1688/2016 по делу № А43–20857/2014); проведение исследования экспертом, не имеющим сертификата соответствия по спорному вопросу (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.09.2020 № Ф06–63306/2020 по делу № А55–24596/2019).

Следует также учитывать сформированную позицию высших судебных инстанций (Постановление Президиума ВАС РФ от 19.07.2011 № 1930/11 по делу № А40–37092/10–133–290; Постановление Президиума ВАС РФ от 22.02.2011 № 14501/10 по делу № А45–9663/2009) относительно копий, позиционируемых участниками спора в качестве доказательств.

Так, если подлинные доказательства, истребованные судом в целях устранения сомнений в реальности факта обязательства, участниками спора представлены не будут, то такой документ, в силу ч. 8 ст. 75 АПК РФ, утрачивает статус доказательства (об этом см. статью «Оценивая реальность: полномочия суда по проверке обоснованности требования кредитора (сделки) в деле о банкротстве гражданина» (Шестало С.С.) («Вестник арбитражной практики». — 2020. — № 5).

Соответственно, заверенная лицом, участвующим в деле, копия документа в такой ситуации не является допустимым доказательством применительно к ст. 68 АПК РФ (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.05.2017 № Ф04–579/2017 по делу № А70–6535/2016).

К недопустимым доказательствам в равной степени могут быть отнесены:

1) письменные доказательства, исполненные на иностранном языке и не содержащие надлежащего перевода на русский язык и его удостоверения (ч. 5 ст. 75 АПК РФ), или доказательства, представленные в форме, не отвечающей обычно предъявляемым к ней требованиям (например, несоблюдение положений Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 № 442, при составлении акта о безучетном потреблении электроэнергии; нарушение порядка оформления товаросопроводительных документов, способных констатировать факт поставки товара);

2) доказательства, которые не были предметом исследования в судебном заседании; такие доказательства не могут быть положены арбитражным судом в основу принимаемого судебного акта (ч. 2 ст. 10 АПК РФ);

3) доказательства, полученные ненадлежащим способом, если их сбор регламентирован особым порядком, например, проведение на-

логовым органом проверки не в рамках контрольных мероприятий и во внепроцессуальном порядке, с нарушением ст. 93, 93.1 НК РФ (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.03.2018 № Ф05–2126/2018 по делу № А40–5767/2017); необеспечение участия понятых, а при производстве выемки — участие одного понятого, что влечет нарушение положений ст. ст. 92, 94, 98 НК РФ (Постановление ФАС Поволжского округа от 14.03.2013 по делу № А65–17062/2012).

Результаты исследования и оценки доказательств отражаются в соответствующем судебном акте арбитражного суда¹.

В гражданском процессе, «согласно п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении», решение является обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании (ст. 55, 59–61, 67 ГПК РФ), а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Доказательства в гражданском процессе должны быть допустимыми (ч. 2 ст. 50 Конституции РФ). Согласно ст. 60 ГПК РФ недопустимыми доказательствами признаются такие доказательства, которыми, в соответствии с законом, не могут подтверждаться обстоятельства дела (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18.08.2020 № 57-КГ20–6-К1, 2–311/2019).

В силу ч. 2 ст. 55 ГПК РФ доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда.

Указанная правовая позиция отражена в Определении Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 724-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Векшина Геннадия Юрьевича на нарушение его конституционных прав ч. 7 ст. 67 и положением ч. 2 ст. 71 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Правила оценки доказательств установлены ст. 67 ГПК РФ.

ГПК РФ устанавливает запрет для лиц, участвующих в деле, в ходе выступлений после окончания рассмотрения дела по существу ссылаться на доказательства, которые не исследовались в судебном заседании. Такие доказательства являются недопустимыми, поскольку их проверка на предмет достоверности не осуществлялась, оценка при рассмотрении дела по существу не давалась (ч. 1 ст. 191 ГПК РФ).

¹ Шестало, С.С. Недопустимые доказательства // СПС «КонсультантПлюс».

Заинтересованное лицо вправе опровергнуть находящееся в деле доказательство путем заявления о его подложности в порядке, установленном ст. 186 ГПК РФ.

Основными причинами недопустимости доказательств в гражданском процессе являются:

- несоблюдение письменной формы сделки в требуемых законом случаях (ст. 161–162 ГК РФ). В этом случае свидетельские показания недопустимы. Например, недопустимым доказательством является ссылка на свидетельские показания в подтверждение заключения договора займа (Апелляционное определение Московского областного суда от 08.06.2020 по делу № 33–9155/2020 (Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13.01.2021 по делу № 88–539/2021, данное Определение оставлено без изменения);
- непредставление в суд оригинала документа в случае, если требования либо возражения основаны только на копии документа, представленные каждой из спорящих сторон копии этого документа не тождественны между собой, а также при оспаривании подлинности копии (ч. 7 ст. 67 ГПК РФ), а также невозможность установления происхождения копии (Апелляционное определение Московского городского суда от 18.06.2020 по делу № 33–21556/2020). Чаще всего такого рода доказательства применяются для исков, связанных с долговыми обязательствами, залогом, по спорам с банками («Документы и факты: получить и подтвердить» (выпуск 9) (Тарасенкова А. Н.) (Редакция «Российской газеты». — 2017);
- отсутствие предупреждения свидетеля, эксперта за дачу заведомо ложных показаний (заклучений) (ст. 69, 70, 80 ГПК РФ). К рассматриваемой ситуации также можно отнести показания какого-либо лица, которое в официальном порядке судом не допрашивалось, об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного показания и за отказ от дачи показаний судом не предупреждалось (Апелляционное определение Московского городского суда от 06.07.2020 по делу № 33–23322/2020);
- оформление экспертного заключения ненадлежащим лицом, например, при отсутствии соответствующей лицензии на осуществление работ (Апелляционное определение Московского городского суда от 12.12.2019 по делу № 33–48206/2019), равно как и нарушение порядка проведения экспертизы (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 02.07.2020 № 33–279/2020 по делу № 2–610/2019; Апелляционное определение Московского городского суда от 14.06.2019 по делу № 33–25262/2019; Определение Ленинградского областного суда от 28.05.2014 № 33–2021/2014).

Результаты исследования и оценки доказательств отражаются в соответствующем судебном акте»¹.

По делам об административных правонарушениях (КоАП РФ) «не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ).

Согласно ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора) с грубым нарушением установленных данным Законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) обязательных требований (т.е. лишены юридической силы) и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица (индивидуального предпринимателя).

Данные выводы согласуются с позицией Верховного Суда РФ, изложенной в Определении от 02.06.2020 № 310-ЭС19–23787 по делу № А08–881/2019 (Определением Верховного Суда РФ от 21.10.2020 № 296-ПЭК20 отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ).

Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержит конкретного перечня доказательств, которые по умолчанию являются недопустимыми, этот вопрос решается судом, уполномоченным органом или должностным лицом в каждом конкретном случае как при наличии соответствующего ходатайства стороны, так и по собственной инициативе.

В силу ч. 6 ст. 205 и ч. 7 ст. 210 АПК РФ при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности, а также при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет оспариваемое решение в полном объеме, а также осуществляет проверку доказательств, в том числе протокола об административном правонарушении.

¹ Шестало, С. С. Недопустимые доказательства // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с правовой позицией, выраженной в Определении Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 597-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гиляева Дамира Маратовича на нарушение его конституционных прав частью 3 ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», судья осуществляет правосудие по делам об административных правонарушениях с учетом необходимости решения всех стоящих перед производством по данным делам задач, что само по себе предполагает возможность принятия им необходимых и достаточных мер, обеспечивающих достоверность исследуемых доказательств.

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает прямой запрет на использование доказательств по делу об административном правонарушении, если такие доказательства получены с нарушением закона. Такое регулирование не предполагает возможности произвольного применения и не препятствует судье принять в качестве доказательства любые фактические данные, имеющие отношение к делу об административном правонарушении, подтвержденные любыми документами, за исключением тех данных, которые получены с нарушением закона (Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2019 № 826-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лялина Владимира Юрьевича на нарушение его конституционных прав ч. 1, 2 и 3 ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 02.10.2019 № 02АП-6197/2019 по делу № А28–74/2019).

Судья, рассматривающий (пересматривающий) дело об административном правонарушении, оценивает представленные доказательства по делу об административном правонарушении, проверяя их не только по критериям относимости и допустимости, но и по критерию достоверности (Определения Конституционного Суда РФ от 06.07.2010 № 1086-О-О, от 29.05.2012 № 884-О, от 18.09.2014 № 1817-О, от 19.07.2016 № 1731-О).

В пункте 18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что при рассмотрении дела об административном правонарушении собранные по делу доказательства должны оцениваться в соответствии со ст. 26.11 КоАП РФ, а также с позиции соблюдения требований закона при их получении (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ).

Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности, получение объяснений

потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности, предусмотренные ч. 1 ст. 25.1, ч. 2 ст. 25.2, ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ, ст. 51 Конституции РФ, а свидетели, специалисты, эксперты не были предупреждены об административной ответственности, соответственно, за дачу заведомо ложных показаний, пояснений, заключений по ст. 17.9 КоАП РФ, а также существенное нарушение порядка назначения и проведения экспертизы.

В силу ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Недопустимыми доказательствами могут быть признаны также на досудебной стадии производства по делу об административном правонарушении. Ими могут являться любые документы и сведения, которые получены без соблюдения процессуальных требований, установленных КоАП РФ, например, получение экспертного заключения вне рамок производства по делу об административном правонарушении и вопреки установленным для этого процессуальным процедурам (Решение Верховного суда Республики Татарстан от 18.03.2020 по делу № 77–480/2020 (Постановлением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 02.09.2020 № 16–5567/2020 данное Решение оставлено без изменения).

Нарушение процессуальных требований при составлении протокола об административном правонарушении влечет невозможность его использования в качестве доказательств (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ).

Поскольку основным процессуальным документом, фиксирующим ход производства по делу об административном правонарушении, является протокол, признание его в качестве недопустимого доказательства делает невозможным дальнейшее рассмотрение дела.

Наиболее частыми нарушениями, влекущими признание протокола недопустимым доказательством, являются:

1) ненадлежащее извещение лица, привлекаемого к административной ответственности, о времени и месте составления протокола (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.02.2020 № Ф05–236/2020 по делу № А41–57938/2019; Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12.02.2020 по делу № 16–342/2020);

2) отсутствие подписи лица, составившего протокол (Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 29.01.2021 № 16–281/2021 по делу № 16–8823/2020; Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 24.12.2020 № 16–2619/2020);

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА И ЮРИДИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ (М.А. Костенко)

3) представительство от имени лица в рамках дела об административном правонарушении на основании общей доверенности без специально оговоренных полномочий; доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле (абзац 5 п. 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»);

4) нарушения, касающиеся присутствия понятых при совершении процессуальных действий (Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19.10.2020 № 16–6400/2020; Апелляционное определение Пензенского областного суда от 02.04.2019 по делу № 33–1132/2019).

Вопрос о допустимости представленных доказательств и, соответственно, их исключения разрешается судьей при оценке имеющихся в деле доказательств и вынесении постановления по результатам рассмотрения дела¹.

Приведенным обзором проблемные вопросы допустимости доказательств, безусловно, не исчерпываются.

При определении стратегии и тактики юридической деятельности по конкретному делу необходимо внимательнейшим образом изучать актуальную правоприменительную практику признания доказательств, недопустимых для данной категории дел.

На правоприменителях, формирующих и реализующих правоприменительную политику в этой области, лежит серьезная социальная ответственность выбора между двумя векторами движения правоприменительной практики — адаптацией правоприменительных актов под уровень профессионализма лиц, собирающих или представляющих доказательства, либо путем твердого и четкого следования принципу законности и процедурности юридического доказывания совершенствовать деятельность по собиранию и закреплению доказательств, стоя на страже конституционно гарантированных прав человека.

Правоприменительная технология — это «система организационно-процедурных требований, приемов, правил и оформляющих их знаний об оптимальном использовании юридико-технических средств, в рамках определенных стратегии, тактики, методов, способов, принципов, используемых в деятельности по применению правовых норм для достижения социально полезной цели»¹. При этом уточняется, что «технология применения права на каждом этапе, стадии отличается специфическим набором юридико-технических средств, используемых в целях достижения задач конкретной стадии»² и систематизирует знания о применении юридической техники в соответствующей юридической деятельности³. Справедливо отмечает И.В. Колесник, что «универсальной технологии не существует»⁴, так как она опосредуется стратегией, тактикой, методами, способами, правилами и приемами, а также компетенцией субъекта.

Юридические технологии правоприменительной деятельности имеют определенную структуру и включают важные элементы, обеспечивающие эффективность правоприменения. Исследователи по данному вопросу придерживаются различных мнений, например, И.В. Колесник считает, что элементами структуры юридической технологии правоприменительной деятельности являются стратегии и тактика, средства, правила, приемы, способы, методы и процессуальная форма как дополнительный элемент⁵. Л.А. Шадринова отмечает, что элементами юридической технологии являются приемы, способы,

¹ Колесник, И.В. Понятие и признаки правоприменительной технологии // Наука. Мысль. — 2016. — № 3. — С. 89.

² Там же.

³ Колесник, И.В. Теоретическая модель правоприменительной технологии: дис. ... д-ра юрид. наук. — Москва, 2014. С. 12.

⁴ Там же.

⁵ Колесник, И.В. Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России. — Ростов-на-Дону, 2009. С. 110.

¹ Шестало, С.С. Недопустимые доказательства // СПС «КонсультантПлюс».

средства, тактика¹. А. А. Карвонен важнейшим элементом юридических технологий выделяет тактику наряду с иными компонентами, такими как принципы, показатели качества, процессуальные формы². В. Н. Карташов и А. Н. Миронов выделяют такие структурные элементы, как субъекты, объекты, средства, способы, тактика, стратегия, процессуальные формы, ресурсы, действия и операции, критерии эффективности, а также виды формы, средства и методы контроля и надзора эффективности.

Некоторые исследователи обобщают понятие «средства» с понятием «юридическая техника» или просто «техника», тем самым отвечая на вопрос, с помощью каких приемов и инструментов будет осуществляться правоприменительная деятельность. А. Н. Миронов отмечает, что «в данном случае необходимо отойти от традиционного понимания юридической техники и обозначить юридическую технику как совокупность технико-юридических средств, в качестве которых выступают юридические приспособления для осуществления различных видов юридической деятельности»³. Можно предположить, что юридико-технические средства обобщают между собой необходимый инструментарий и процессы, которые позволяют обеспечить достижение поставленных целей и добиться определенного результата.

Юридические технологии, являясь важнейшим инструментом правоприменительного процесса, позволяют не только содействовать правоприменителю в достижении качественного результата и усовершенствовать процесс правоприменения, но и определить недостатки правовой нормы, подлежащей применению, которые препятствуют эффективному разрешению конкретного дела. В этом аспекте справедливо отмечает В. М. Баранов, что особенностью юридической технологии является ее способность стать автономной системой, движимой собственной динамикой и внутренними изменениями, «имманентно» развивающейся «на собственных крыльях»⁴. Это особенно наглядно проявляется в правоприменительной практике, технологии которой позволяют ее оптимизировать посредством последовательного при-

¹ *Шадринова, Л. А.* Тактика в технологии установления ошибочной правоприменительной деятельности // Мир науки, культуры, образования. — 2011. — № 6–2. — С. 385.

² *Карвонен, А. А.* Правоприменительная тактика: понятие и признаки // Вестник Рыбинской государственной авиационной технологической академии им. П. А. Соловьева. — 2013. — № 1. — С. 211–212.

³ *Миронов, А. Н.* Юридическая технология как средство реализации правовой политики // Вестник Владимирского юридического института. — № 1. — 2009. — С. 123.

⁴ *Колесник, И. В.* Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России. — Ростов-на-Дону, 2009. С. 80.

менения соответствующих ресурсов, с иного угла взглянуть на то, как создано и реализуется право и каков достигаемый преобразующий эффект? Технологическая сторона правоприменения не ограничивается исключительно последовательностью применения технико-юридических ресурсов, но и обуславливает выбор системы действий, операций, процедур, т.е. деятельностьную характеристику достижения необходимого правового результата, завершающим этапом которого выступает его фиксация посредством документарной формы.

Правоприменительные технологии — это система технико-юридических ресурсов, обеспечивающих эффективное применение правовых норм и реализацию властных полномочий путем администрирования деятельности по принятию разнообразных правовых решений в целях достижения наиболее эффективной и планомерной юридической практики.

Правоприменительные технологии — это «приемы сбора и анализа фактических материалов, выбора нормы, подлежащей применению в данном конкретном случае, принятия правоприменительного решения и обеспечения реализации данного решения теми, кому оно адресовано»¹. По мнению Р. А. Ромашова, технологии социально-юридического правообразования направлены на издание акта применения права и также выделяет технологии регулятивной и охранительной правореализации². И. В. Колесник по способам осуществления правоприменительной деятельности выделяет юрисдикционную, разрешительно-распорядительную и правоохранительную технологии; по функциональным стадиям — технологии установления фактических обстоятельств дела, выбора и анализа нормы права и принятия решения; по субъектам — судебную, следственную, прокурорскую, адвокатскую, нотариальную и др.³. На наш взгляд, именно эти специальные технологии правоприменения позволяют отграничить различные составляющие правоприменительной деятельности, обладающие отличительными особенностями с точки зрения технико-юридической и юридико-технологической составляющих.

Возможность подобной дифференциации способствует повышению эффективности правоприменительной деятельности, целенаправленности воздействия на правовой процесс, созданию условий к опти-

¹ *Ромашов, Р. А.* Юридическая техника и юридическая технология: некоторые проблемы теоретического моделирования и практического внедрения // Юридическая техника: вопросы теории и практики: материалы межвузовской научно-технической конференции (Санкт-Петербург, 17 июля 2005 г.). — Санкт-Петербург, 2005. С. 35.

² Там же.

³ *Колесник, И. В.* Теоретическая модель правоприменительной технологии: дис. ... д-ра юрид. наук. — Москва, 2014. С. 13.

мизации и рационализации необходимого инструментария. Кроме этого, позволяет алгоритмизировать правоприменительную деятельность с учетом технологического «квартета» — «цель, юрисдикция, средство, результат» и тем самым не только систематизировать деятельность по выбору необходимых средств с учетом целей и требуемого результата, но и легитимизировать этот процесс.

Отдельного внимания заслуживают технологии нетипичного правоприменения, как они названы И.В. Колесник, которая в качестве примеров таких технологий выделяет технологию преодоления пробелов, технологию разрешения коллизий в праве, технологию рискованного правоприменения¹. И в этом аспекте компетенция субъекта правоприменения выступает фактором определения допустимых границ действий, поскольку выход за ее пределы будет сопряжен с превышением должностных полномочий и неблагоприятными последствиями для должностного лица, а в конечном итоге для эффективного механизма действия права.

Причем следует отметить, что правоприменительная деятельность, в отличие от правотворческой, имеет более детально регламентированную процессуальную форму и подразумевает четкое процедурно-процессуальное регулирование совершения действий по применению права, т.е. процессуальная деятельность развивается во времени, представляет собой внутренне единые правила, организующие однородные процессуальные действия и обуславливающие своеобразие этой деятельности по рассмотрению и разрешению однородных юридических дел². Верно отмечается, что в процессуальных формах сосредоточена совокупность требований, предъявляемых к действиям участников процесса в целях оптимизации достижения результатов правоприменительной деятельности³. По мнению И.В. Колесник, процессуальная форма выступает дополнительным элементом правоприменительной технологии, который «менее развернут по объему в технологии правотворческой»⁴. Правоприменительная деятельность должна осуществляться с соблюдением стадий правоприменительного процесса, в определенной строгой процессуальной форме, которая устанавливается законодательно. Правоприменительная деятельность заключается

¹ Колесник, И.В. Теоретическая модель правоприменительной технологии: дис. ... д-ра юрид. наук. — Москва, 2014.

² Колесник, И.В. Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России. — Ростов-на-Дону, 2009. С. 106.

³ Вопленко, Н.Н. Социалистическая законность и применение права. — Саратов, 1983. С. 62–72.

⁴ Колесник, И.В. Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России. — Ростов-на-Дону, 2009. С. 109.

именно в установлении законности и правопорядка в государстве, а нарушение принятой законом формы может привести к обратному, негативному результату и технологии применения права должны воспрепятствовать этому процессу.

Правоприменительный процесс представляет собой довольно сложную деятельность «как единство его составляющих, которые называются стадиями, имеет свою внутреннюю логику, отвечающую требованиям действующего законодательства»¹. Таким образом, в целях эффективности правоприменительного процесса он должен осуществляться последовательно, а его субъекты обязаны соблюдать определенные стадии, что обеспечивает режим законности правоприменения. Процессуальные стадии предстают, с одной стороны, как логически взаимосвязанные и последовательно развивающиеся этапы правоприменительной деятельности², а с другой — относительно обособленные группы правоприменительных действий (операций), которые раскрывают содержание правоприменительной деятельности³. Процессуальная форма представляет собой один из структурных элементов правоприменительной технологии и определяет нормативно установленный порядок осуществления действий надлежащим образом уполномоченных субъектов.

Одним из центральных критериев внутривидовой классификации правоприменительных технологий может выступать как раз процессуальная форма, которая, в зависимости от установленных целей и основанном на них характере требований к действиям участников процесса, в значительной степени определяет совокупность ресурсов, привлекаемых к их осуществлению. Представляется, что увязывание целевых установок правового воздействия с действиями правоприменителя показывает ценность правоприменительной технологии для соответствующего вида деятельности и способствует наиболее целенаправленному выбору необходимых для этого ресурсов и на этой базе создание «алгоритмов поведения субъектов юридической деятельности с целью получения ими оптимального желаемого правового результата»⁴. По

¹ Галиев, Ф.Ф. Логические основания стадий применения права // Правовое государство: теория и практика. — 2014. — № 1. — С. 91.

² Вопленко, Н.Н. Социалистическая законность и применение права. — Саратов, 1983. С. 56.

³ Алексеев, С.С. Проблемы теории права: курс лекций. В 2 т. Т. 2. — Москва, 1981. С. 232.

⁴ Для достижения соответствующих целей, по мнению И.В. Колесник, осваиваются и приспособляются данные разных наук и не только юридических, что подчеркивает организационно-преобразовательный характер юридических технологий (Колесник, И.В. Теоретическая модель правоприменительной технологии: дис. ... д-ра юрид. наук. — Москва, 2014. С. 97).

предлагаемому критерию возможно выделять технологии судопроизводства (технологии разрешения споров), административные технологии (технологии наложения санкций), а также исполнительно-распорядительные технологии (технологии конкретизации, технологии контроля).

Посредством правоприменения государство при осуществлении своей деятельности реализует две основные функции: организацию выполнения предписаний правовых норм, позитивное регулирование посредством индивидуальных актов, а также охрану и защиту права от нарушения. По нашему мнению, юрисдикционные технологии, выделяемые некоторыми учеными¹, объединяют в себе технологии судопроизводства и административные технологии, поскольку обе направлены на реализацию соответствующих полномочий. Однако эти подвиды правоприменительных технологий обладают значительными юридико-технологическими и технико-юридическими особенностями, которые следует ограничивать в целях более детального осмысления и прикладного использования.

Модернизация технологического уровня правоприменительной деятельности требует совершенствования типовых технологических конструкций с учетом особенностей процессной составляющей в каждом подвиде правоприменительной технологии. При этом подобную модернизацию необходимо проводить последовательно по этапам правоприменительного процесса. Существуют различные подходы касательно последовательности и этапности правоприменительного процесса. Например, Т.Н. Радько выделяет пять стадий правоприменительного процесса:

- 1) установление и анализ фактических обстоятельств дела;
- 2) выбор и анализ нормы права (юридическая квалификация);
- 3) уяснение содержания нормы права;
- 4) принятие акта применения;
- 5) контроль за исполнением принятого правоприменительного акта².

Тогда как А.В. Малько, Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина придерживаются мнения, что правоприменительный процесс проходит четыре этапа:

- установление фактической основы дела;
- установление юридической основы дела;

¹ Колесник, И.В. Теоретическая модель правоприменительной технологии: дис. ... д-ра юрид. наук. — Москва, 2014. С. 118.

² Радько, Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях. — Москва, 2014. С. 25.

- решение дела;
- исполнение решения¹.

Г.А. Жигачев выделяет три основные стадии правоприменительно-го процесса:

- 1) установление фактических обстоятельств дела;
- 2) выбор и анализ нормы права, подлежащей применению к исследуемым фактически обстоятельствам;
- 3) вынесение решения компетентным органом и доведение этого решения до заинтересованных лиц и организаций².

Представляется, что различия в определении стадий правоприменительного процесса связаны со спецификой конкретного вида правоприменительной практики и степенью детализации правоприменительного процесса его сопровождающего. В целом же стадийность правоприменительного процесса подчеркивает его способность к технологизации. Рассмотрим типизированные модели технологических конструкций соответствующих стадий.

Первая стадия правоприменительного процесса — установление фактической основы дела, заключающееся в сборе необходимой информации и обстоятельств по делу, их изучение, анализ, оценку. На данном этапе происходит определение относимости, допустимости, достоверности фактического материала. Важными факторами на данном этапе процесса является своевременность, объективность и соблюдение принципа законности, от которых зависит эффективность всего правоприменительного процесса, а также четкое и справедливое установление истины по конкретному делу. Данный этап правоприменительного процесса завершается принятием решения о том, что данное дело находится в сфере права, а не других социальных регуляторов и требует соотнесения юридических фактов дела с правовыми нормами. Даже этот начальный этап правоприменительных технологий достаточно формализован, так как зачастую осуществляется на основе предоставленных документов — искового заявления, жалобы, обращения и т.д., а также подтверждающих изложенные факты документов.

Согласно ст. 133 ГПК РФ³ судья в течение пяти дней со дня поступления искового заявления в суд обязан рассмотреть вопрос о его принятии к производству суда, по результатам которого выносит опреде-

¹ Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2014. С. 199–201.

² Жигачев, Г.А. Правореализация на современном этапе: конфликты, проблемы, противоречия // Вестник Тамбовского университета. — 2011. — № 9. — С. 323.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

ление о принятии заявления к производству и возбуждает гражданское дело в суде первой инстанции. Однако обращает на себя внимание тот факт, что правоприменительный процесс взаимодействует с правореализацией, поскольку подготовка искового заявления (обращения) в уполномоченный орган — это начальный этап, своего рода «пусковой механизм» для правоприменительной деятельности, реализованный в тексте заявления (обращения, жалобы и пр.) воплощение норм права, устанавливающих право на защиту нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Второй этап правоприменительного процесса заключается в установлении юридической основы дела. Данная стадия характеризуется тем, что на основе полученной информации и изученных обстоятельств дается правовая оценка конкретному делу, устанавливается правовая норма, на основе которой возможно эффективное разрешение данного дела, разрешаются возможные юридические коллизии. Следуя существующему механизму, правоприменитель вначале определяет отрасль права, затем отраслевой институт и, наконец, конкретную юридическую норму¹. Выбранная правоприменителем норма должна пройти проверку ее действия во времени, в пространстве, по кругу лиц. Таким образом, норма обязательно должна быть исследована и проанализирована на применимость к конкретному делу, должна иметь непосредственное отношение к делу. В этом аспекте установление юридической природы фактических обстоятельств связано с квалификацией. По мнению В.Н. Власенко, правила квалификации представляют собой «приемы и способы применения нормы права относительно конкретного фактического обстоятельства, предусмотренные в соответствующих нормативных правовых актах, а также приемы, выработанные судебной практикой и доктриной»². Следует отметить, что мыслительные приемы в процессе юридической квалификации осуществляются в сознании правоприменителя и состоят в выделении и сопоставлении объективно существующих фактических обстоятельств в действительности и правовых реалий³. Целью данного этапа является вывод компетентного органа повелевающего характера на основе установления позитивной и негативной юридической квалификации. При этом по-

¹ Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2014. С. 200.

² Власенко, В.Н. Формализация юридической квалификации как направление модернизации правоприменительной деятельности // Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современности: актуальные проблемы: монография / кол. авторов; под ред. М.А. Дамирли, М.Л. Давыдовой. — Волгоград, 2013. С. 225.

³ Там же. С. 226.

зитивная юридическая квалификация, когда жизненные обстоятельства признаются соответствующим признаком гипотезы правовой нормы, а негативная — если не соответствуют этим признакам.

Технологическими правилами процесса юридической квалификации выступают следующие:

- собранные и проанализированные на первом этапе жизненные факты и обстоятельства необходимо сопоставить с гипотезой нормы права;
- установление полного или частичного совпадения фактических обстоятельств с гипотезой нормы права;
- выработка заключения о наличии легитимной позитивной юридической квалификации и необходимости наступления правовых последствий, предусмотренных диспозицией и санкцией правовой нормы.

Власенко считает, что логически принятие решения построено от юридической нормы к фактическим обстоятельствам, а затем к заключению¹. Эта последовательность отражает «логико-мыслительное движение», осуществляемое в сознании правоприменителя и, безусловно, во многом зависит от полноты и правовой определенности правовой нормы и профессиональной подготовки правоприменителя. Следует создавать более детальные алгоритмы юридической квалификации по применению правовых норм или наиболее типичных фактических жизненных обстоятельств, что, с одной стороны, будет способствовать эталонированию процесса правоприменения, центральное место в котором занимает юридическая квалификация, а с другой — выявлять законоворческие ошибки и ошибки правоприменения различной природы.

Третьей стадией правоприменительного процесса, которая выступает логическим продолжением предыдущих, является принятие решения по делу. Вынесение решения легитимизируется изданием акта применения права — индивидуального юридического акта. В данном акте правоприменитель реализует вверенные ему полномочия и от того насколько эффективным, законным и качественным будет правоприменительный акт зависит не только возможность восстановления нарушенных прав конкретного гражданина или юридического лица, но и доверие к государственно-властной системе со стороны общества в целом и каждого отдельного индивида.

Одной из особенностей правоприменительных актов является то, что они обладают юридической силой, а их главным свойством выступает установление в соответствии с нормой права определенных юри-

¹ Власенко, В.Н. Формализация юридической квалификации как направление модернизации правоприменительной деятельности // Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современности: актуальные проблемы: монография / кол. авторов; под ред. М.А. Дамирли, М.Л. Давыдовой. — Волгоград, 2013. С. 227.

дических последствий путем издания властного распоряжения компетентного органа. Юридическая сила данных актов обеспечивается их обязательностью, подзаконностью по отношению к нормативно-правовым актам и основывается на властных полномочиях правоприменяющих субъектов¹, т.е. правоприменительный акт обладает определенными специфическими признаками.

Во-первых, акт применения права может издаваться только уполномоченными на это органами. Во-вторых, правоприменительные акты носят индивидуальный характер, т.е. предписания этого акта содержат определенные права и обязанности, которые направлены конкретному субъекту. В-третьих, правоприменительный акт имеет властный характер и охраняется принудительной силой государства, иначе говоря, в акте содержатся обязательные для выполнения предписания. Также следует отметить, что акт применения права должен издаваться строго в определенной форме. Таким образом, правоприменительный акт — это решение уполномоченного компетентного органа по конкретному делу, носящее властный индивидуальный характер и направленное на разрешение и урегулирование определенных правоотношений.

Четвертая стадия, выделяемая не всеми исследователями, но являющаяся важной для правоприменительного процесса, это исполнение вынесенного решения по делу. Исполнение решения по делу предполагает определенные последовательные действия по претворению предписаний правовых норм в жизнь, осуществляемые в установленный законом срок.

Исполнение решения может быть добровольным или принудительным. Добровольное исполнение предполагает, что субъект общественных отношений без принуждения исполняет предписанные в индивидуальном акте обязанности и самим фактом завершает правоприменительную технологию. Тогда как принудительное исполнение предписывает осуществление дальнейших действий, направленных на применение необходимых принудительных мер со стороны властного субъекта по исполнению решения по делу. Причем исполнение может осуществлять как тот же властный субъект, который вынес решение по делу, так и иной уполномоченный субъект. Например, принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством РФ случаях исполнение иных документов осуществляет Федеральная служба судебных приставов со-

гласно положениям Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹. К стадии правоприменения относится только принудительное исполнение вынесенного решения, состоящее в системе действий компетентных органов и должностных лиц по принуждению и контролю за точным исполнением предписанных правоприменительным актом юридических обязанностей. Это обстоятельство также подтверждает отмеченную выше взаимообусловленность правоприменения и правореализации, «перетекание» из одного в другое в зависимости от предпринимаемых субъектами действий, как, например, при добровольном исполнении решения, для которого не требуется включения в процесс компетентных органов и их должностных лиц. Однако если решение исполнено неточно и (или) не в полном объеме, то снова «запускается» правоприменительный процесс, начиная с необходимой для этого стадии. По превалированию правореализации в юридической деятельности можно говорить о высокой степени правового сознания, правовой культуры и законности.

Технологическое взаимодействие правоприменения и правореализации формально подтверждается закреплением требований к содержанию заявлений, которые служат документарной инициацией конкретной формы правоприменения. В частности, процессуальные кодексы² содержат соответствующие требования к содержанию исковых заявлений, ходатайств и жалоб, Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³ в ст. 37 устанавливает требования к обращениям в Конституционный Суд РФ, а также аналогичные требования к различным видам заявлений определены правовыми актами министерств и ведомств по вопросам их компетенции⁴. В подтверждение этого можно

¹ Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. — 2007. — № 41. — Ст. 4849.

² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 2. Ст. 198; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391 и т.д.

³ СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

⁴ Приказ ФТС России от 12.01.2007 № 23 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки в таможенных органах Российской Федерации сообщений о преступлениях» // Российская газета. — 2007. — № 69; приказ Минпромторга России от 26.06.2012 № 830 «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на реэкспорт товаров (за исключением товаров военного и двойного назначения), происходящих с территории Российской Федерации, другими государствами — членами Евразийского экономического сообщества» // Российская газета. — 2012. — № 189.

¹ Егоров, К.И. Правоприменение как разновидность юридического процесса // Российский юридический журнал. — 2011. — № 3. — С. 67.

также привести примеры, свидетельствующие, что субъект права на любой стадии правоприменения имеет возможность тем или иным законодательно установленным способом воздействовать на определенную последовательность процедур, действий, операций и избираемые правоприменителем конкретные акты-действия или акты-документы путем осуществления адресатом активных волевых действий.

Например, согласно Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ гражданин, объединения граждан, в том числе юридические лица, могут обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам. Положения указанного Закона определяют, что данное право реализуется на основе обращений, предложений, заявлений, жалоб, требования по письменной форме которых содержатся в ст. 7 указанного Закона. При этом следует отметить, что специальные законодательные акты также закрепляют правила подачи жалоб², устанавливая решения, которые могут быть приняты по результатам их рассмотрения.

Нецелесообразно рассматривать правоприменительную и право-реализационную деятельность как абсолютно самостоятельные категории, тем более исключать правореализацию из технологического цикла юридической деятельности как деятельность, не имеющую властного ресурса и, следовательно, не воздействующую на правовую реальность. Ведь именно эффективное взаимодействие технологий правоприменения и правореализации и зарождает тот необходимый социально-полезный эффект, конструирует и организует применение права, когда властный уполномоченный орган взаимодействует с адресатом права. Подобное взаимодействие свидетельствует о высоком уровне обязывающего и стимулирующего характера правовых предписаний в отношении действий должностных лиц и адресатов права.

Правоприменительный процесс помимо основных стадий составляет также выработку мнений и предложений по повышению качества правоприменительной деятельности, оценку законности в правоприменительной деятельности.

¹ СЗ РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472; Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. I). — Ст. 3431; Федеральный закон от 01.12.2006 № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» // СЗ РФ. — 2006. — № 49. — Ст. 5089.

менительной деятельности, а также выступления с рекомендациями по совершенствованию современного законодательства, так как в процессе правоприменения происходит проверка эффективности правовых норм, выявление коллизий и пробелов в законодательстве. Данная стадия позволяет оказывать влияние на совершенствование самих юридических технологий на основе знаний, полученных эмпирическим путем.

С позиции различия технологической составляющей правоприменительной деятельности следует различать технологии судопроизводства (технологии разрешения споров), административные технологии (технологии наложения санкций), а также исполнительно-распорядительные технологии (технологии конкретизации, технологии контроля). Представленные технологические виды правоприменения отличает не только правовой результат воздействия на правоотношения, но и последовательность действий, операций, процедур, которые сопровождают его достижение. Наиболее четко разделение этих видов технологий прослеживается при выборе и закреплении правоприменителем соответствующего решения в виде акта-документа. Однако в отличие от технологий наложения санкций, конкретизации и контроля, технологии судопроизводства имеют ярко выраженную процессуальную форму и сопровождаются определенными актами-действиями. Это обстоятельство, в частности, подтверждается наличием таких нормативных правовых актов, как процессуальные кодексы.

Итоговым результатом правоприменительной технологии является обеспечение законности, правопорядка, защиты законных прав и интересов, а документальными формами сопровождения этого процесса — правоприменительные акты. А. Т. Рагимов отмечает, что «органы исполнительной власти издадут множество самых разных правоприменительных актов. ... Правоприменительные акты являются результатом (итогом) соответствующей государственно-властной деятельности, отделившись от нее, приобретают статус самостоятельного правового явления с характерными свойствами»¹. По мнению Д. Н. Бахрах, индивидуальные акты — это решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам², а «... техника индивидуальных актов нуждается в особом подходе. Техничко-юридические средства и приемы не сопряжены здесь с нормативным регулированием и имеют свои аспекты, связанные с многообразием актов... потребно-

¹ Рагимов, А. Т. Содержание юрисдикционных правоприменительных актов органов внутренних дел // Проблемы развития правоохранительных органов. — Москва, 1994. С. 119.

² Бахрах, Д. Н. Административное право России. — Москва, 2000. С. 277.

стью обеспечить их законность, обоснованность и эффективность»¹. Будучи в своей основной массе правоприменительными актами, они порождают, изменяют, прекращают правоотношения.

Акты судебных органов должны рассматриваться в рамках правоприменительной (и правотолковательной) деятельности, а «суд, действующий в постсоветской правовой ситуации (пускай пока и неразвитой) и руководствующийся юридическим типом правопонимания, в процессе толкования закона с позиций права ищет и находит ту надлежащую правовую норму, которую следует применить в данном конкретном случае. Но эту необходимую (хотя и неведомую для легизма) и правомерную свободу суда (его право и обязанность) в процессе поиска надлежащей правовой нормы, проверки правового качества закона и т.д. никак нельзя смешивать с судьейским правотворчеством. Суд не творит право, он отправляет правосудие, т.е. судит и решает по праву, применяет его»². Таким образом, полагаем, что говорить о судебном правотворчестве неверно, поскольку подменяет, смешивает функции, правомочия сферы деятельности различных ветвей власти, а «разделение властей состоит в таком разграничении..., чтобы каждая из них занималась своим делом»³. Среди них больше всего правоприменительных, оперативно-распорядительных; другой разновидностью индивидуальных актов являются правоохранительные, юрисдикционные решения⁴. Из этого вытекает, что в них четко должна быть реализована надлежащая юрисдикция правоприменяющего субъекта, а, по мнению О.А. Иванюк, это одно из специфических требований юридической техники составления административных правоприменительных актов, поскольку «любое решение органа власти, принятое вне пределов его юрисдикции, является незаконным и подлежит отмене»⁵. По нашему мнению, технологически соблюдение надлежащей юрисдикции представляет собой пределы правомочий, установленных диспозициями правовых норм, необходимые для выбора правоприменительного решения, состоящего в оценке правомерности или неправомерности действия субъекта, разрешении юридического спора, наложении санкций. Причем следует отметить, что к нарушению требования надлежащей юрисдикции относятся как пре-

¹ Алексеев, С.С. Общая теория права. Т. 2. — Москва, 1981. С. 289.

² Нерсеяни, В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. — Москва, 1997. С. 38–39.

³ Там же. С. 35.

⁴ Бахрах, Д.Н. Административное право России. — Москва, 2000. С. 277.

⁵ Иванюк, О.А. Административная правоприменительная техника: постановка проблемы // Юридическая техника. — 2009. № 3. С. 422.

вышение ее пределов, т.е. выход за границы диспозиций норм права, устанавливающих полномочия правоприменяющего субъекта, так и необоснованное сужение границ юрисдикции.

Правоприменительные акты должны быть обязательно персонифицированы, т.е. их действие направлено на определенное лицо-адресата, и вступают как юридический факт, порождающий возникновение конкретных административных правоотношений. Следовательно, требование точности персонификации выступает как обязательный элемент для подобного рода правоприменительных актов, нарушение которого влечет правовые последствия. Соблюдение данного требования должно обеспечиваться соответствием гипотезы нормы фактическим обстоятельствам по субъектному составу и поддерживаться достоверным определением конкретного адресата.

Акты, в зависимости от формы правоприменительной деятельности, делятся: на исполнительно-распорядительные акты, направленные на применение диспозиции нормы права дозволяющего содержания; правоохранительные акты, реализующие правовые санкции за правонарушения и меры по их предупреждению. Исполнительно-распорядительный акт (акты-регламентаторы) — это индивидуально-правовое решение на основе норм права, принятое уполномоченным властным субъектом, определяющее пределы дозволенного поведения. Подобные индивидуальные решения могут оформляться в виде постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, указаний и т.п. актов.

Охранительный правоприменительный акт — принятое в установленном порядке на основе правовых норм властным органом и выраженное в форме предписанного законом способом индивидуальное правовое решение о применении в отношении персонально названного субъекта (субъектов) мер государственно-правового принуждения¹. Некоторыми учеными отдельно выделяются акты применения норм административного права. А.П. Корнев отмечал, что применение норм административного права — это индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным творческим характером, издаваемый уполномоченными государственными органами и должностными лицами². Также предлагается различать пресекательные, регламентирующие, разрешительные

¹ Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общ. ред. В.И. Червонюка. — Москва: Право и закон, 2003.

² Корнев, А.П. Нормы административного права и их применение. — Москва, 1978. С. 116.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

(О.Л. Солдаткина)

и запретительные акты применения¹. Таким образом, формы правоприменительной деятельности и требующийся характер правового воздействия на правоотношения определяют выбор вида конкретного правоприменительного акта-документа, формализует побуждение правоприменителя по воздействию на правоотношение и обеспечивает реализацию правоприменительной юрисдикции. Побуждающим мотивом в этом случае выступает норма права, которая обязывает правоприменителя осуществлять определенные действия, либо его юрисдикция уполномочивает принимать правовые решения.

Результирующим решением каждой стадии правоприменения зачастую выступает подготовка промежуточного или итогового акта-документа. Целенаправленность и обоснованность выбора соответствующего акта применения права позволяет принять властное решение о необходимости применения мер принуждения либо установления дозволенного поведения в отношении конкретного адресата. Таким образом, главная задача правоприменителя состоит в реализации правоотношений на основе предоставленных властных полномочий, отраженных в соответствующих видах правоприменительных актов.

Правоприменительный акт-документ имеет определенное содержание, и, в отличие от нормативных актов, акты правоприменения одновременно содержат фактическую и юридическую части²; имеют особую структуру актов применения³, которая может быть унифицирована путем утверждения типовых бланков, установленной формы, формуляров соответствующих документов⁴; обладают отличительными языковыми средствами, связанные с наличием в ряде правоприменительных актов описания фактических обстоятельств, когда приходится отступать от официально-делового стиля изложения в пользу точности и ясности; характеризуются специфическими содержательными правилами, состоящими в применении абстрактного правового предписания к фактическим обстоятельствам, что представляет основу правоприменительной деятельности.

¹ Труфанов, М. Е. Акты применения норм административного права в сфере реализации прав граждан // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. — Ставрополь, 2005. С. 48.

² Шугрина, Е. С. Техника юридического письма: учебно-практическое пособие. — Москва, 2000. С. 19, 35.

³ Например, структура решения суда или приговора суда определена, соответственно, ст. 198 ГК РФ и ст. 303 УПК РФ.

⁴ Приказ МАП РФ от 25.02.2003 № 50 «Об утверждении форм процессуальных документов при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере защиты прав потребителей» // СПС «Консультант Плюс». Приказ официально опубликован не был; письмо ФТС России от 23.11.2012 № 01–11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов» // Документ официально опубликовано не был // СПС «Консультант Плюс».

Практика функционирования Российской Федерации показывает, что чрезмерное увлечение правотворчеством, происходящее при ненадлежащем учете возможностей правоприменения, приводит к тому, что неплохие по своей сути законы могут стать фактором социально-политической нестабильности при их реализации. При подобной ситуации интересен тот факт, что правоприменительная политика в Российской Федерации остается достаточно слабо разработанной теоретически. Так как любая разновидность правовой политики по сути своей направлена на повышение эффективности правового регулирования, то правоприменительная ориентирована на совершенствование процессов реализации права. Безусловно, важнейшим субъектом правоприменительной политики являются органы судебной власти, сосредоточимся на них.

Одним из основных направлений повышения эффективности является применение целесообразной и оптимальной системы средств, важнейшим из которых в свете идущих в современном мире процессов построения информационного общества являются информационные ресурсы, особенно, ресурсы цифровые.

Проследим судьбу правовых норм об информационных ресурсах при эволюции информационного законодательства. Ранее действующее законодательство (имеется в виду Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»¹) определяло информационные ресурсы как «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)». С принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» из российского информационного законодательства исчезло легальное определение информацион-

¹ СЗ РФ. — 1995. — № 8. — Ст. 609.

ных ресурсов и ряд важных норм, устанавливающих их правовой режим.

Принимая такое решение, законодатель, скорее всего, исходил из вывода, что информационные ресурсы не имеют значения как самостоятельный объект правового регулирования вне информационных технологий и технических средств, обеспечивающих их обработку, и должны рассматриваться как неотъемлемая часть информационных систем. Здесь видится продолжение той самой логики, которая не позволяет рассматривать информационный ресурс как простую совокупность информации, если при этом не установлен порядок его формирования, использования, защиты и т.д.

Проблема отсутствия законодательного определения понятия «информационный ресурс» состоит в том, что эти многочисленные нормативные акты имеют серьезные расхождения по поводу того, что именно понимать под информационным ресурсом, и чем больше времени пройдет до неизбежной реабилитации данного понятия, тем больший объем работы по приведению в соответствие нормативной базы предстоит впоследствии. Другой проблемой при отсутствии легальной дефиниции является размывание границ понятия. В ряде случаев информационный ресурс отождествляют с информацией. случается, что к информационным ресурсам относят информационные системы, достаточно часто в литературе к информационным ресурсам относят сайты. Поэтому крайне желательно возвращение в нормативный правовой акты понятия информационного ресурса как совокупности документированной информации, в отношении которой законом или иными нормативными актами установлен их режим.

Под информационным ресурсом далее будем понимать отдельные документы и (или) их массивы, являющиеся источником информации или средством для получения отдельными физическими лицами и организациями знаний, формируемых в результате деятельности различных структур общества, в отношении которых законом или иными нормативными актами установлен их режим.

Что касается понятия информационного ресурса применительно к рассматриваемому виду политики, то речь сегодня идет об оптимизации ресурсов правоприменительной деятельности на основе ее цифровизации, т.е. переход к цифровому правосудию.

Под цифровизацией будем понимать перенос различных социальных взаимодействий в цифровую среду, а под цифровом правосудием — осуществляемое органами судебной власти разрешение юридического спора (конфликта) путем восстановления нарушенных прав и законных интересов, построенное на основе использования преиму-

щества цифровой среды при оптимизации процесса осуществления правосудия¹.

Рассмотрим сначала развитие информационного пространства судебной системы в исторической ретроспективе.

1. Первым стратегическим документом в данной области была Концепция информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента, утвержденная постановлением Совета судей Российской Федерации от 11.04.2002 № 75². Этот документ предусматривал обеспечение единства подходов к разработке методов и средств информатизации, внедрению электронного документооборота по трем основным направлениям (информатизация системы федеральных судов общей юрисдикции, мировых судей и органов судейского сообщества; информатизация системы Судебного департамента; создание ГАС «Правосудие»)³. Платформами для проведения соответствующих мероприятий стала сначала Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 г., а затем и на 2007–2011 г., нацеленные на формирование единой информационной технологии судебного делопроизводства; на доступность для судей всего объема информации о законодательстве РФ и судебной практике⁴.

Создание системы ГАС «Правосудие» началось в 2004 г. в рамках целевой федеральной программы «Развитие судебной системы», а введена в эксплуатацию ГАС «Правосудие» была в 2006 г. С 2007 года (после начала масштабного ввода в действие системы на объектах автоматизации) ГАС «Правосудие» охватывало все федеральные суды общей юрисдикции и органы Судебного департамента, расположенные более чем на 3300 объектах на территории всей России. В результате к концу 2011 г. осуществлен ввод в действие комплекса средств автоматизации (КСА) на оставшихся 635 объектах автоматизации.

Однако система изначально разрабатывалась по принципу «заказчик — исполнитель», без учета мнения конечных пользователей системы (граждан и судей). Так, в 2011 г., в рамках опроса, предложенного

¹ Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов: монография. Ч. 1 / кол. авторов; под ред. С.Ф. Афанасьева, В.Ф. Борисовой. — Москва, 2022.

² Текст постановления официально опубликован не был. <http://base.garant.ru/1776538/>

³ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1699293/>

⁴ Постановление Правительства РФ от 20.11.2001 № 805 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы» // СЗ РФ. — 2001. — № 49. — Ст. 4623; постановление Правительства РФ от 21.09.2006 № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы» // СЗ РФ. — 2006. — № 41. — Ст. 4248.

председателем общественного комитета «За открытость правосудия» Д. Дворниковым и проведенного на площадке «Право.Ru», пользователи ГАС «Правосудия» (и судьи, и другие стороны по делу) жаловались на следующие неудобства системы (в скобках в кавычках приведены цитаты пользователей, приведенные авторами исследования):

- 1) неудобный интерфейс;
- 2) неочевидный поиск по сайту;
- 3) недостаточное развитие видео-конференц-связи;
- 4) наличие в программе процессуальных ошибок;
- 5) сложности с освоением системы;
- 6) недостаточное техническое оснащение судов¹.

Кроме того, системы видео-конференц-связи были закуплены аппаратные, фирмы Polycom, что привязало суды к конкретному оборудованию.

Тем не менее во время сосуществования концепции информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента, подкрепленной целевой федеральной программы «Развитие судебной системы», был сделан существенный шаг в сфере информатизации правосудия.

2. В 2015 году постановлением Совета судей Российской Федерации от 19.02.2015 № 439 утверждена Концепция развития информатизации судов до 2020 г., определяющая направления и этапы работы по формированию единого информационного пространства федеральных судов, мировых судей, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ; по созданию условий для реализации электронного правосудия в рамках развития ГАС «Правосудие»².

Однако, несмотря на заявленное в Концепции формирование электронного правосудия, работы продолжают вестись в рамках информатизации судов. Так, в 2016 г. снова закупается оборудование для систем видео-конференц-связи от американских компаний Avaya и Polycom (и это в условиях мероприятий импортозамещения); то же самое происходит и в 2017 г. Хотя уже тогда отечественные производители предлагают рассмотреть вопрос отказа от аппаратных систем видео-конференц-связи в пользу веб-конференции, что позволило бы избежать привязки к иностранному оборудованию.

Справедливости ради стоит отметить, что работы по изменению процессуального законодательства все же велись. С 2017 году существует возможность подавать заявления в суд в электронном виде; в 2019 г.

¹ «Судебный интернет» и ГАС «Правосудие» — ваше мнение. URL: <https://pravo.ru/edition/view/63866/>

² <http://www.cdep.ru/index.php?id=3&item=2805>

в судах нескольких субъектов России начали работу системы автоматического стенографирования¹. Тем не менее этого оказалось недостаточно, и к работе в условиях пандемии суды оказались не готовы ни технически (суды рассматривали дела с использованием иностранных систем Skype и WhatsApp), ни законодательно (судебные заседания с использованием веб-конференций производились еще в апреле 2020 г., тогда как законодательно эта возможность была закреплена в срочном порядке только в мае 2020 г.).

При содействии Совета судей Саратовской области в конце 2019 г. было проведено социологическое исследование среди судей города Саратова и Саратовской области на предмет того, какие проблемы информатизации и цифровой трансформации существуют сегодня в их профессиональной деятельности, в ходе которого судьи озвучивали все то же пожелание к текущим информационным системам, а именно обеспечение механизма электронного взаимодействия с органами исполнения наказания, органами прокуратуры, органами исполнительной власти (например, с органами загса), нотариальными системами; достаточного аппаратного оснащения рабочего места судьи; удобства опций автоматизированных информационных систем и др.².

3. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»³ также вносит определенные коррективы в развитие цифрового правосудия, в частности, полным ходом идет реализация федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»⁴: была создана «дорожная карта» системных изменений законодательства, которые позволили бы регулировать существующие и возникающие отношения в сфере цифровой экономики; приняты Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»⁵ (так называемый закон о цифровых правах), Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использо-

¹ Информационно-аналитический центр поддержки ГАС «Правосудие». URL: <http://iac.cdep.ru/index.php?id=9&item=207>

² Солдаткина, О.Л. Проблемы цифровой трансформации правосудия: обобщение результатов социологического исследования // Правовая политика и правовая жизнь. — 2020. — № 3. — С. 154–157.

³ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержден решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/>

⁴ <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-normativnoe-regulirovanie-tsifrovoy-sredy.pdf>

⁵ СЗ РФ. — 2019. — № 12. — Ст. 1224.

ванием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о краундфандинге)¹ и Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² и др.

Однако такой всплеск, безусловно, необходимого нормотворчества имеет и обратный эффект, связанный с относительно сжатыми сроками принятия норм. Например, с точки зрения цифрового правосудия в рамках рассматриваемой программы интересно направление по развитию так называемых суперсервисов на базе платформы госуслуг — речь идет прежде всего о суперсервисе «Правосудие Онлайн», как раз и являющемся реализацией той самой концепции цифрового правосудия.

Исторический анализ наглядно показывает, что, несмотря на то, что цифровизация судебной системы внешне происходит на основе стратегических документов, процесс все еще отличается стихийностью при бурном развитии цифровой среды. Другой вывод состоит в том, что для Российской Федерации информатизация (цифровизация) правосудия не является новой предметной областью: существует достаточно разветвленный сегмент законодательства, сопровождающий гражданский процесс. При этом указанный массив норм далек от совершенства: есть нормы, которые уже не нужны и более того, мешают прогрессу; есть технологии, которые требуют разработки принципиально новых норм (блокчейн). Следовательно, сегодня речь идет не только о разработке новых норм, но и о дальнейшем развитии и оптимизации уже существующих законодательных новелл.

Оптимизация в правовой политике за последние десятилетия так и не вошла в число значимых понятий юридической науки, хотя ее актуальность не подлежит сомнению³. При этом исследователи применяют термин «оптимизация» достаточно часто, во многих случаях принимая его как само собой разумеющийся и смысл при этом вкладывая разный⁴. Уточним, что мы будем понимать под термином «опти-

мизация». В общем значении при применении системного подхода термин «оптимум» несет в себе несколько смысловых значений:

- 1) наилучший вариант из возможных состояний системы;
- 2) наилучшее направление изменений (поведения) системы;
- 3) цель развития, когда говорят о «достижении оптимума». Оптимизация же, в свою очередь, может рассматриваться как процесс получения оптимума, т.е. как выбор наилучшего варианта из множества возможных или улучшение какого-либо процесса для достижения его максимальной отдачи от него.

Чаще всего в юридической науке понятие «оптимальность» отождествляется с термином «эффективность», постулируя, что оптимизация направлена на повышение эффективности и достижение ее максимума¹. Это не совсем так: эффективность ориентирована преимущественно на получение результата; в рамках же оптимизации внимание прежде всего обращается на средства и способы, т.е. состояние системы «подстраивается» так, чтобы обеспечивать максимально полное и всестороннее достижение поставленных целей. Таким образом, получение оптимально работающей системы и является целью процесса оптимизации, причем истинно оптимальная система достигается не всегда².

Как изначально связанная с технической сферой и информатикой, оптимизация перекликается с методологией системного анализа³.

Для оптимизации системный анализ предлагает выделить некоторые логические элементы по аналогии с теми этапами, что проходят при целеполагании: постановка задачи; определение текущего состояния системы; очерчивание желаемого состояния системы; выводы — на основе разницы текущего и желательного состояний системы описание направления оптимизации.

Этап 1. Постановка задачи. В математических и технических дисциплинах задача оптимизации считается сформулированной, если заданы критерий оптимальности; варьирующие параметры, изменение которых позволяет влиять на эффективность процесса, ограничения, связанные с условиями среды, и др. Но для гуманитарных дисциплин задача оптимизации формулируется проще и для нашего случая уже

¹ СЗ РФ. — 2019. — № 31. — Ст. 4418.

² Там же.

³ Ягофаров, Д.А. Образовательное нормотворчество и кодификация российского законодательства об образовании: монография / Д.А. Ягофаров, Н.Н. Хридина, Е.А. Васильченко. — Екатеринбург, 2006. URL: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/normotvorchestvo>

⁴ Тихомиров, Ю.А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. — 2015. — № 1. — С. 108–113; Комаров, С.А. Оптимизация правового регулирования системы государственной службы в Российской Федерации / С.А. Комаров, В.В. Щукин // Представительная власть. — 2006. — № 5 и др.

¹ Беляева, Г.С. К вопросу о доктринальных и нормативно-правовых критериях оптимизации правового регулирования // Юридические исследования. — 2015. — № 3. — С. 124.

² Ягофаров, Д.А. Образовательное нормотворчество и кодификация российского законодательства об образовании: монография / Д.А. Ягофаров, Н.Н. Хридина, Е.А. Васильченко. — Екатеринбург, 2006. URL: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/normotvorchestvo>

³ Солдаткина, О.Л. Цифровое право: методология исследования // Правовая политика и правовая жизнь. — 2019. — № 3. — С. 146–149.

озвучена ранее: в рамках правоприменительной политики необходимо наметить направления оптимизации процесса цифровизации судебной системы по критерию удобства работы в цифровой среде правосудия для всех участников процесса.

Этап 2. Определение текущего состояния системы. Поле информационных ресурсов судов общей юрисдикции состоит сегодня из нескольких систем. Основу поля составляет государственная ГАС «Правосудие».

ГАС «Правосудие». Ключевыми подсистемами ГАС «Правосудие» являются «Административное управление» (для информационной поддержки деятельности должностных лиц судебного департамента); «Банк судебных решений (судебной практики)» (для формирования единого банка судебных решений и обеспечения санкционированного доступа к информации со стороны различных категорий пользователей; разработано с учетом интересов работников судебной системы); «Ведомственная статистика судебного департамента» (для сбора и свода статистических данных ведомственной отчетности, полученных из соответствующих функциональных подсистем ГАС «Правосудие»); «Видео-конференц-связь» (обеспечивает проведение судебных заседаний в режиме удаленного участия осужденных и свидетелей); «Документооборот и обращения граждан» (для автоматизации информационных процессов документооборота и делопроизводства, связанных с документационным обеспечением управления деятельностью судов общей юрисдикции и системы судебного департамента); «Интернет-портал ГАС «Правосудие» (для обеспечения доступа граждан, юридических лиц, органов государственной власти к информации о деятельности судебной системы); «Информационно-справочная» (для информационно-справочного обслуживания в оперативном режиме судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, а также взаимодействующих органов государственной власти на основе информации, содержащейся в информационном фонде ГАС «Правосудие»); «Кадры» (для комплексной автоматизации основных участков деятельности кадровых органов судебного департамента и аппаратов судов); «Международно-правовое сотрудничество» (обеспечивает возможность доступа и поиска необходимой информации в среде информационных ресурсов международных правовых организаций, государственных и иных органов, учреждений судебной власти за рубежом); «Обеспечение безопасности информации» (для повышения уровня достоверности данных и информационной безопасности); «Общественные связи» (для повышения эффективности процессов установления и развития связей органов судейского сообщества с государ-

ственными и иными органами, учреждениями и организациями, в том числе иностранными); «Отображение информации коллективного пользования» (для отображения предметов и информации, признанной в качестве вещественных доказательств, в ходе судебного заседания суда, в том числе с участием присяжных заседателей, справочной информации в приемных и холлах судов субъектов Федерации и управлениях судебного департамента, а также использования средств визуального отображения для проведения обучения и обеспечения повседневной деятельности судов и управлений судебного департамента); «Право» (для ввода, хранения и циркулярной рассылки нормативных актов, организации доступа к справочной базе нормативных актов и к справочным базам правовых актов, находящихся в правовых системах федерального и местного законодательства); «Судебная экспертиза» (для информационного взаимодействия пользователей ГАС «Правосудие» при автоматизации судебно-экспертной деятельности судов общей юрисдикции); «Судебное делопроизводство и статистика» (для предоставления пользователям средств формирования, анализа и интеграции информационных массивов данных, возникающих в процессе судопроизводства в судах общей юрисдикции, в том числе военных судах, формирования и анализа массивов данных судебной статистики, фиксации хода судебного разбирательства); «Судейское сообщество» (для предоставления возможности доступа к опубликованной информации широких слоев населения посредством сети «Интернет») и др.¹

В настоящее время максимальный эффект от применения ГАС «Правосудие» обеспечивается при использовании следующих опций системы:

- электронная подача документов: с 1 января 2017 г. граждане Российской Федерации получили возможность с помощью ГАС «Правосудие» подавать в электронном виде в суды общей юрисдикции юридически значимые документы; подача документов происходит через личный кабинет пользователя на ГАС «Правосудие», доступ к которому происходит либо при помощи усиленной квалифицированной электронной подписи пользователя, либо посредством подтвержденной учетной записи физического лица в ЕСИА;
- олучение документов в электронном виде — в Федеральном законе от 30.12.2021 № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 440-ФЗ) появляются положения относительно решения суда, выполненного в форме электронного документа, которое направ-

¹ <https://techportal.sudrf.ru/index.php?id=317>

ляется лицам, участвующим в деле, посредством его размещения в установленном порядке в сети «Интернет» в режиме ограниченного доступа не позднее следующего дня после дня его принятия;

- видео-конференц-связь — до принятия Закона № 440-ФЗ существующая система видео-конференц-связи законодательно была возможна исключительно из помещений, оборудованных специализированными системами, изолирована от сети «Интернет», сложно масштабируема и требует значительных ресурсов, т.е. имела все недостатки аппаратных систем видео-конференц-связи. В Законе № 440-ФЗ прописана возможность участия в судебном заседании путем использования системы веб-конференций при наличии технической возможности без указания требований к системам такого рода, сервис дистанционного веб-участия в судебном заседании пока не создан (разработка идет только на базе «Мой арбитр»);
- автоматическое протоколирование и транскрибирование судебных заседаний — в российских арбитражных судах аудиопотоколированием охвачено 100 % судебных заседаний, за исключением тех, где оно не является обязательным;
- бесплатные базы данных судебных решений.

Наряду с этим существуют недостатки, некоторые из которых создают проблемы судьям, а другие — прочим участникам процесса, заключающиеся в следующем:

1) действующее процессуальное законодательство предусматривает приоритет бумажных носителей, приоритет бумажного документооборота над электронным документооборотом, тогда как электронная форма осуществления и закрепления результатов процессуальной деятельности по отношению к форме бумажной должна стать основной;

2) дублирование электронных документов бумажными обуславливает обработку документации, поданной в электронном виде через личный кабинет в адрес судов, в ручном режиме;

3) заполнение многочисленных электронных форм документооборота судов в трудоемком ручном режиме;

4) необходимость распечатки поступающих в суд документов в электронном виде, а также сканирования судебных документов для размещения в электронных системах;

5) отсутствие межведомственного электронного взаимодействия между судами разных регионов и инстанций, доступа к их базам данных. Единая электронная среда необходима судам, например, для получения сведений о ранее принятых по делам судебных актах, передачи дел в другие суды по подсудности, для пересмотра дел в порядке апелляции, кассации, надзора, и для иных целей;

б) отсутствие межведомственного электронного взаимодействия с органами исполнения наказаний, Федеральной службой судебных приставов-исполнителей, другими органами с целью обмена документами и направления судебных актов в электронном виде для исполнения;

7) отсутствие доступа к базам данных ЕГРН, ЕГРП, ГИБДД, Информационного центра ГУВД для получения сведений, необходимых для рассмотрения дел гражданского и административного судопроизводства, административных, уголовных дел;

8) отсутствие централизованного хранилища электронных дел;

9) отсутствие правового регулирования последствий электронной подачи документов, а также возможности автоматической подготовки статистической отчетности и публикации в личных кабинетах граждан аудиовидеозаписей судебных заседаний;

10) ограниченный объем документов, отправляемых в суд в электронной форме, а также вид их носителей;

11) отсутствие в законе понятия, порядка обеспечения и правил исследования судом «электронных» доказательств, а также о допустимости и порядке исследования доказательств в судебном заседании, проводимом в порядке видео-конференц-связи;

12) пробел в правовом регулировании последствий отсутствия аудиопотокола судебного заседания или его частей или несоответствия протокола судебного заседания его аудиоверсии, а также автоматического контроля за соответствием.

Комплексная информационная система судов общей юрисдикции (КИС СОЮ). Второй специализированной многопрофильной системой судебного документооборота является КИС СОЮ, внедренная в Мосгорсуде и в 35 районных судах города Москвы. Система готовилась на смену ГАС «Правосудие», она построена на более современных технологиях, помимо самой системы документооборота в ней присутствуют подсистемы работы с мультимедиаданными (средствами аудио-, видеофиксации, медиаархивом, средствами видеотелефонии и пр.), порталы (внутренний и открытый) и т.д. Здесь исправлены многие недостатки ГАС «Правосудия», в частности, в ней присутствуют: автоматический режим обработки электронной документации поступающей в суд, позволяющий своевременно информировать лиц, участвующих в деле, о статусе дела, формировать материалы «электронного» дела, отправлять повестки; обеспечение доступа к делу, что позволяет реализовать право на ознакомление с материалами дела и право лиц, участвующих в деле, получать копии электронных документов, подписанных усиленной электронной подписью; ведение аудио- и видеопотоколирования судебных заседаний в рамках того же программного комплекса, вклю-

чая автоматическое приобщение произведенной записи к протоколу судебного заседания по делу, что позволяет четко составить протокол судебного заседания, использовать записи в суде вышестоящих инстанций, а также в качестве доказательств в других судебных процессах; возможность отправки корреспонденции в электронном виде (электронное заказное письмо).

Однако, несмотря на положительные моменты, КИС СОЮ все же не совершенна. Недостатки есть как в технической реализации, так и общие, процессуальные:

- при получении доступа к делу вводится презумпция об ознакомлении с материалами дела без учета возможности отказа в доступе, истечения срока доступа, вероятных отличий «бумажного» дела от электронных материалов. Презумпция такого вида текущим законодательством не предусмотрена;
- в законе отсутствуют понятие «технический отказ» документов, поданных в электронном виде, и правил его процессуального оформления;
- не решена и проблема исследования письменных и вещественных доказательств в судебном заседании, проводимом в порядке видеоконференц-связи;
- о-прежнему к электронному заявлению можно приложить файлы форматов pdf, rtf, doc, docx, jpg, png, здесь нет форматов видео- и аудиодокументов, т.е. эти виды доказательств все равно не рассматриваются;
- отсутствует возможность по оплате госпошлины в режиме онлайн, в то время пошлина должна считаться автоматически и оплачиваться в самой системе;
- законодательство, в том числе и Инструкция по судебному делопроизводству, в части формирования материалов дел пока не изменилось, поэтому происходит дублирование дел: поданные в электронном виде дела распечатываются.

Третьей (возникшей недавно и достаточно неожиданно) системой является *суперсервис «Правосудие онлайн»*.

Она задекларирована как сервис дистанционной подачи документов и дистанционного участия в судебном заседании на сайте госуслуг. В ней также заявлено множество полезных опций, таких как автоматическое определение суда для подачи иска, получение всех уведомлений и документов в электронном виде, онлайн-доступ к материалам дела; интерактивный помощник; оплата госпошлины на портале; идентификация участника процесса по биометрическим данным и возможность удаленного участия.

Сегодня частично уже реализованы следующие опции: оплата государственной пошлины (оплата госпошлины для подачи иска мировому судье); запись на прием в суд (выбор даты и времени, запись на прием к специалисту суда); участие в судебном заседании (участие в судебном заседании онлайн посредством видео-конференц-связи) (например, на сайте госуслуг Республики Татарстан (<https://uslugi.tatarstan.ru/court>)).

«*Мой арбитр*». Четвертой системой, действующей на цифровом пространстве судебной системы, является система «Мой арбитр». Строго говоря, она является частью ГАС «Правосудие», однако при этом система арбитражных судов является лидером по внедрению и использованию новейших цифровых технологий, так как именно там реализовано большинство опций, позволяющих реализовать концепцию суперсервиса «Правосудие онлайн»¹.

Система была разработана и введена в эксплуатацию в тестовом режиме Приказом Высшего Арбитражного Суда РФ от 12.01.2011 № 1.

«Мой арбитр» представляет собой онлайн-сервис, с помощью которого можно отслеживать состояние любого арбитражного дела и смотреть любые определения (постановления, решения) по делу, а также подавать любые процессуальные документы в суд (включая иски заявления); регистрация для подачи процессуальных документов осуществляется через ЕСИА.

Сильными сторонами и преимуществами российского электронного арбитражного правосудия являются:

возможность подачи иска и иных документов в электронной форме вне зависимости от типа судопроизводства, категории дела и инстанции. В зарубежных странах системы электронной подачи документов, несмотря на высокие темпы развития, используются, как правило, лишь в вышестоящих инстанциях.

В 2013 году Высший арбитражный суд РФ своим пленумом утвердил порядок подачи документов в электронном виде, а с 1 января 2017 г. эти вопросы стали регулироваться целым федеральным законом.

Чтобы подавать документы в электронной форме через систему «Мой арбитр», каждый пользователь должен быть зарегистрирован и авторизован в ЕСИА. Чтобы подать иск через сервис, требуется заполнить соответствующие формы на сайте и, если есть необходимость, прикрепить отсканированные документы в формате pdf. Но так как под

¹ Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы. Россия и мир. Аналитический доклад (г. Москва, 2020 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37515336&pos=59;-43#pos=59;-43

электронными документами предполагаются сканы, по запросу судьи представляются оригиналы. Среди прочих требований, которым должны соответствовать сканы, указываются черно-белый или серый цвет, разрешение не менее 200 DPI, размер не более 10 Мб;

возможность получения решения, не выходя из дома, — это называется «упрощенное производство» (глава 29 АПК РФ).

Если сумма иска не превышает 500 тыс. руб. (иск к ИП — до 250 тыс. руб.) и иск основан на документальных доказательствах, то можно сканы документов подать в электронном виде в режиме онлайн в арбитражный суд, их примут, дадут срок ответчику для предоставления своих доводов и затем, без вызова сторон и судебного заседания, суд либо решает однозначно в чью-то пользу, и тогда вы получаете решение, либо, если не все однозначно, сообщает, что дело будет рассматриваться по общим правилам, в судебном заседании и с участием сторон;

возможность полноценного проведения судебных заседаний в режиме онлайн посредством системы веб-конференций. Арбитражное правосудие стало пионером по внедрению сервисов проведения онлайн-заседаний, там сейчас идет процесс внедрения указанных систем¹. Сервис дистанционного веб-участия в судебном заседании будет полностью интегрирован с картотекой арбитражных дел и системой «Мой арбитр»².

Законодательное оформление проведения онлайн-заседаний произошло в Законе № 440-ФЗ, что необходимо признать своевременным решением;

возможность дистанционного ознакомления с материалами дела и доказательствами в электронном виде. Доступ предоставляется в том числе и к печатным документам, отсканированным канцелярией суда, а также аудиозаписям судебных заседаний. С помощью инструментов, представленных в системе «Мой арбитр», можно в любое время суток из любого места, где есть доступ к сети «Интернет», ознакомиться с картотекой дел и решениями арбитражных судов. Отдельного внимания заслуживает специальный инструмент «Мобильная картотека», открывающий доступ более чем к 6 млн. дел;

использование аудиопротоколирования при рассмотрении дел. В российских арбитражных судах аудиопротоколированием охвачено 100 %

¹ Согласно данным портала «Право.ru» на июль 2020 г. к системе веб-конференции было подключено 90 арбитражных судов, проведено 19 213 онлайн-заседаний, при этом назначено к рассмотрению еще 30 131 заседаний, а всего подано 59 381 ходатайств о проведении судебных заседаний в онлайн-режиме.

² Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы. Россия и мир. Аналитический доклад (г. Москва, 2020 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37515336&pos=59;-43#pos=59;-43

судебных заседаний (кроме тех, где оно не является обязательным)¹. В дальнейшем планируется автоматизация аудиопротоколирования и записи протоколов в автоматическом режиме;

возможность отслеживать арбитражные судебные дела по определенным критериям. Обеспечивается сервисом «Электронный страж», позволяющим отслеживать арбитражные судебные дела по следующим критериям: номеру дела, названию компании, Ф.И.О. участника и др. Система сама делает рассылки соответствующих уведомлений по электронной почте или SMS, информирование идет о получении жалоб от оппонентов в ответ на поданный им иск; о датах судебных заседаний, времени и месте их проведения; о документах, поступающих в систему по данному делу; о результатах рассмотрения интересующих дел и т.д.

Таким образом, в системе «Мой арбитр» реализовано максимальное количество опций. Однако и здесь существуют общие проблемы, связанные:

- с избыточными требованиями к информационной безопасности, в том числе к защите персональных данных;
- бумажной формой документа как основной.

АИС Верховного Суда РФ. Информатизация деятельности Верховного Суда осуществляется с использованием Автоматизированной информационной системы Верховного Суда РФ (далее — АИС Верховного Суда), представляющую собой совокупность информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Основными элементами АИС Верховного Суда РФ являются: информационная система «Судебный документооборот и делопроизводство Верховного Суда Российской Федерации»; система автоматизированного протоколирования судебных заседаний Верховного Суда РФ; комплекс видео-конференц-связи Верховного Суда РФ; официальный сайт Верховного Суда РФ; программный комплекс управления финансами и материальными активами Верховного Суда РФ; инфраструктура информационного взаимодействия Верховного Суда РФ; программно-аппаратные комплексы информационной безопасности Верховного Суда РФ и прочие подсистемы. Ключевыми из перечисленных элементов являются информационные системы, обеспечивающие процессуальную деятельность Верховного Суда РФ, они обеспечивают реализацию следующих опций:

¹ Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы. Россия и мир. Аналитический доклад (г. Москва, 2020 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37515336&pos=59;-43#pos=59;-43

1) ведение общего и процессуального документооборотов Верховного Суда РФ;

2) дистанционное участие в судебных заседаниях Верховного Суда РФ, основанное на применении информационной технологии видео-конференц-связь — как через комплексы ВКС, так и использованием технологии веб-конференции (последнее с 2019 г.), проводится работа по интеграции технологий видео-конференц-связи и веб-конференции для обеспечения возможности участия в одном судебном заседании как с использованием видео-конференц-связи, так и с использованием веб-конференции;

3) цифровая звукозапись всех событий в зале суда с привязкой к их хронологии и возможностью дальнейшего воспроизведения в различных режимах, в том числе один из залов судебных заседаний Верховного Суда РФ оснащен системой автоматизированного протоколирования с возможностью автоматического составления машиночитаемого текста;

4) регистрация событий, происходящих в зале суда, и работы секретарей через сеть «Интернет» (с видеозаписью);

5) подача участниками судебного процесса процессуальных обращений в электронном виде в Верховный Суд РФ, а также получение судебных актов, выполненных в электронном виде, через личный кабинет на официальном сайте Верховного Суда РФ;

6) доступ судьям и работникам аппарата Верховного Суда РФ к информационным ресурсам, в том числе к информации, предоставляемой средствами массовой информации;

7) предоставление информации для участников судебных процессов, включая информацию о судебных заседаниях текущего дня, посредством табло и киосков;

8) обеспечение защиты компьютерной информации и средств ее обработки¹.

Верховным Судом РФ признается потребность в более широком применении современных информационно-телекоммуникационных технологий для организации участия граждан и организаций в судебных процессах, включая биометрическую аутентификацию граждан, распознавание речи, искусственный интеллект. Однако привлечение сквозных информационных технологий приведет к возрастанию нагрузки на информационные системы и инфраструктуру Верховного Суда РФ, а значит, потребуется их совершенствование.

¹ Концепция информатизации Верховного Суда Российской Федерации, утвержденная приказом Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 15.02.2021 № 9-П. URL: <http://www.vsrfr.ru/files/29675/>

В целом же проблемы АИС Верховного Суда общие с ГАС «Правосудие», поскольку системы тесно связаны. Особый упор сделан на стремление сделать электронную форму осуществления и закрепления результатов процессуальной деятельности основной по отношению к форме бумажной.

Еще одним нюансом АИС Верховного Суда является отдельный порядок электронного обращения, предусмотренный для самого Верховного Суда РФ: для обращений по арбитражным делам надо пользоваться системой «Мой арбитр», а для других дел отдельной системой на сайте Верховного Суда РФ. Также различный порядок подачи электронных жалоб в Верховный Суд РФ по гражданским и арбитражным делам: при обжаловании решений арбитражных судов можно приложить их копию из системы «Мой арбитр», тогда как при обжаловании решений судов общей юрисдикции придется прикладывать их копию, подписанную электронной подписью судьи.

ПИ АМИРС. Большое количество информационных систем присутствует на информационном поле мировых судов.

ПИ АМИРС «Модуль интеграции с участками мировых судей» (далее — АМИРС) является модулем ГАС «Правосудие», предоставляющим пользователям средства формирования, анализа и интеграции информационных массивов данных, возникающих в процессе судопроизводства на участках мировых судей, а также формирования массивов данных судебной статистики.

Модуль решает следующие основные задачи:

- обеспечение учета реквизитов объектов судебного делопроизводства в соответствии с действующими процессуальными кодексами, инструкциями по делопроизводству, утвержденными учетно-статистическими формами и формами статистической отчетности;
- формирование электронного архива судебных документов, возникающих на всех стадиях процесса судопроизводства;
- оперативное предоставление заинтересованным лицам (мировой судья, работники аппарата судьи, участники судебных процессов) полной и достоверной информации по движению дел;
- обеспечение формирования регламентированных статистических отчетов¹.

Опции АМИРС следующие:

1) документирование процессов судебного делопроизводства в соответствии с ГПК РФ, УПК РФ, КоАП РФ, другими законодательными

¹ <https://mirsud.krasnodar.ru/activity/programmnoe-obespechenie-i-metodicheskie-materialy/70090>

актами и инструкциями по делопроизводству в судах общей юрисдикции;

2) ведение единого банка данных по делам и судебным решениям;

3) создание информационно-технической основы для обеспечения граждан своевременной и достоверной информацией о ходе и результатах судебного разбирательства по делам (возможность размещения информации, связанной с рассмотрением дела, на официальном сайте мирового судьи соответствующего судебного района в сети «Интернет» является дополнительным способом информирования участников судопроизводства о времени и месте судебного заседания);

4) формирование требуемой статистической отчетности (частично в автоматическом режиме);

5) создание и ведение электронного архива дел и материалов;

6) обеспечение контроля корректности введенной информации о судебных делах и документах;

7) обеспечение контроля течения процессуальных сроков и фактов их нарушения;

8) разграничение прав доступа к информации, принадлежащей различным пользователям участка мирового судьи;

9) наличие возможности ведения автоматизированного учета входящей и исходящей корреспонденции суда;

10) возможность организации банка судебных решений с контекстным поиском по тексту и документам¹.

Поскольку АМИРС является модулем ГАС «Правосудие», они имеют общие недостатки, создающие проблемы участникам судебного процесса, основную из которых составляет дублирование электронных документов бумажными.

Автоматизированная информационная система «Мировой судья» (далее — АИС «Мировые судьи»). Разработанная компанией КРОК еще в 2000-х гг., «Мировые судьи» — это комплексная информационная система судебного делопроизводства по гражданским, уголовным, административным делам, предназначенная для автоматизации деятельности судебных участков мировых судей.

Опции АИС «Мировые судьи»:

- документирование процессов судебного делопроизводства в соответствии с законодательными актами и инструкциями по делопроизводству в судах общей юрисдикции, включая проверку корректности заведения дела;

¹ <http://w3.insoft.ru/about/press/soprovozhdeniyu-spo-amirs-dlya-mirovyh-sudej-respubliki-buryat/>

- создание унифицированного банка данных по делам и судебным решениям;
- ведение электронного архива судебных решений;
- оперативное предоставление полной и достоверной информации о нагрузке мирового судьи и его аппарата, качества их работы, информацию по движению дел;
- автоматическое формирование статистической отчетности на основе автоматизированного рабочего места судьи.

С точки зрения формирования единого пространства судебной системы особый интерес представляет единый портал мировых судей mos-sud.ru (далее — Единый портал) — информационное пространство, которое объединяет, централизует и синхронизирует данные о работе судебных участков города Москвы.

Единый портал содержит шесть основных разделов («Судебные участки мировых судей», «Поиск по судебным делам», «Судебные заседания», «Территориальная подсудность», «Калькулятор госпошлины» и «Личный кабинет») и несколько дополнительных («Участки на карте», «Судебная система», «Электронная приемная»).

Опции, которые реализует Единый портал, можно выделить следующие:

1) возможность подавать процессуальные документы мировым судьям в электронном виде, включая (исковые) заявления и ходатайства по уже зарегистрированным делам, через «Личный кабинет»;

2) возможность следить за назначенными судебными заседаниями и ходом судопроизводства от стадии регистрации дела до его списания в архив;

3) получение информации о деятельности всех судебных участков города Москвы (например, контакты, часы приема, сведения о территориальной подсудности), а также данных о судопроизводстве, расписаний судебных заседаний;

4) получение информации о конкретном деле или категории дел, рассматриваемых в Москве, с помощью удобного поиска и различных фильтров;

5) автоматическое определение территориальной подсудности по адресу пользователя;

6) подача электронных обращений непроцессуального характера (обращения граждан, касающиеся организационных вопросов, благодарности и т.п.);

7) рассчитать государственную пошлину с помощью «Калькулятора госпошлины» (оплата пошлины отсутствует, сервис формирует только квитанцию);

8) получение типовых форм заявлений в мировой суд, сведений об оплате штрафов и порядке их возврата¹.

Конечно, Единый портал имеет множество недостатков, характерных практически для всех судебных информационных систем, интерес представляет правильно заданный вектор формирования единого пространства судебной системы, включая унификацию внешней формы и пользовательского интерфейса всех судебных систем.

Этап 3. Желательное состояние системы. Как мы уже упоминали ранее, цель структурных изменений цифрового поля судебной системы не нова: создание единого информационного пространства судебной системы была озвучена еще Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России» на 2002—2006 гг. Однако с тех пор претерпели существенное изменение инструменты реализации и само содержание такого единого пространства. Более того, есть хороший пример достаточно грамотно сделанной информационной системы «Госуслуги», чей функционал основан на ЕСИА, цифровых регламентах государственных услуг, системе межведомственного информационного взаимодействия и т.д. В рамках портала госуслуг реализованы механизмы унификации и стандартизации взаимодействий органов государственной власти как с гражданами, так и между собой. Таким образом, мы можем очертить параметры единого информационного пространства судебной системы исходя из текущего развития технологий и с «оглядкой» на «Госуслуги».

1. Общий банк данных для судов общей юрисдикции разных уровней, а также органов прокуратуры, судебных приставов, нотариата и органов исполнения наказаний, а также организованная система межведомственного взаимодействия, в том числе с органами исполнительной власти, естественно, при распределении режимов доступа.

2. Обеспечение расширенного статуса электронного документа, скан-копий и электронной подписи, а также возможности принимать и обрабатывать в автоматическом режиме доказательство в аудио- и видеоформатах, обмена электронными документами напрямую, минуя «бумажный» этап.

3. Максимальная автоматизация рутинных операций, таких как определение подсудности, распределение дел по судьям, передача дел в суды других инстанций, начисление пошлины, автоматическое прикрепление видео- и аудиофиксации судебного заседания и других материалов к делу и т.д.

¹ <https://www.mos.ru/news/item/85940073/>

4. Широкое использование современных информационных технологий, а именно искусственного интеллекта — для вспомогательных операций (ведение протокола заседаний, например), а в дальнейшем, при определенных условиях, для рассмотрения простейших дел; облачных технологий — для организации всевозможных хранилищ; «больших данных» — для сбора и обработки информации (например, по делам о защите чести и достоинства, авторского права).

5. Работа на основе системы, аналогичной цифровым регламентам, когда ведомства, по сути, сами могут разрабатывать те виды взаимодействий, которые необходимы.

6. Простота форм для заполнения как гражданами, так и судьями, большое количество полей со словарями, интуитивно понятный интерфейс взаимодействий.

7. Возможность максимально быстрого внесения изменений системы как реакции на изменения процессуального законодательства.

Таким образом, осталось провести сравнение того, что есть, и желаемого состояния системы, и на основе полученной разницы сформулировать основные направления правоприменительной политики с учетом необходимости оптимизации информационного поля судебной системы:

- установить более широкое использование электронных документов, чтобы суды могли бы вести работу в электронном формате. Изменить инструкцию по судебному делопроизводству и ГОСТы по оформлению документов, ориентируя их на использование электронного документа как основного. Возможен и более радикальный вариант — изменение официальной единицы информации с документа на данные. В любом случае необходимо убрать обязательное промежуточное существование документов в бумажном виде;
- изменить статус скан-копии, заверенной электронной подписью. Сейчас подпись лишь подтверждает, что такой документ есть в бумажном варианте;
- установить законодательно возможности по автоматическому определению территориальной подсудности, размеров госпошлины, передаче дел в вышестоящие суды или органы исполнения наказаний. Кроме того, все материалы, имеющие отношения к делу, возникающие в течение процесса (например, аудиопротоколы), также должны прикрепляться к делу автоматически;
- обеспечить юридический статус современных информационных технологий, включая искусственный интеллект, облачные технологии, «большие данные»;

- рописать в законодательстве: понятие «технический отказ» документов, поданных в электронном виде, и правил его процессуального оформления; правила исследования письменных и вещественных доказательств в судебном заседании, проводимом в порядке видео-конференц-связи; обновление систем в сжатые сроки при изменении процессуального законодательства; расширение перечня форматов документов, отправляемых в суд в электронной форме, а также видов носителей; возможность вести переписку с органами судебной системы полностью в электронном виде; последствия электронной подачи документов; возможности автоматической подготовки статистической отчетности; автоматической публикации в личных кабинетах граждан аудиовидеозаписей судебных заседаний;
- с технической и организационной стороны система должна основываться на системах межведомственного взаимодействия и цифровых регламентов. Хранилище электронных дел должно быть централизованным и общим. Трудоемкость заполнения форм нужно минимизировать, интерфейс сделать максимально дружелюбным и интуитивно понятным;
- сменить саму организацию процесса, ориентируя ее на удобство для всех участвующих в процессе сторон и организовав «по ситуациям» по аналогии с тем, как это сделано на сайте госуслуг, но с ориентацией на судебный процесс;
- в рамках информационной безопасности снабдить суды отечественными системами видео-конференц-связи (вместо чаще всего используемых сейчас иностранных систем типа Zoom или Skype), обеспечив их легальное использование.

Лекция 10

ЭКСПЕРТИЗА В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ (Н.В. Мамитова)

В условиях усложнения жизнедеятельности общества резко возрастает роль экспертизы, способствующая принятию экспертных решений. В настоящее время экспертиза стала основой развития общественных процессов в различных сферах, и прежде всего в сфере правоприменительной политики, которая обеспечивает в том числе эффективность действующего в стране законодательства.

Первостепенной по своей сути является задача создания теории правовой экспертизы в рамках общей теории права. Эта задача имеет как научно-методологический, так и практический характер. Несмотря на отдельные исследования различных видов экспертизы, в частности антикоррупционной, в юридической науке отсутствует единый теоретический подход к определению понятия правовой экспертизы, а также ее принципов, функций и методов проведения¹.

Во-первых, правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов стала необходимым инструментом управления делами государства и формирования новых структур гражданского общества. Вовлечение все большего числа независимых экспертов, обладающих высоким уровнем профессионализма по тем или иным вопросам общественного развития, позволяет говорить о высокой степени взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, об информированности граждан и общественности.

Во-вторых, правовая экспертиза представлена как один из главных механизмов повышения уровня эффективности правового регулирования и модернизации российского законодательства. Правовая экспертиза

¹ Лисицын-Светланов, А.Г. Роль права в модернизации экономики России. — Москва: Институт государства и права РАН, 2011; Мамитова, Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: учебно-практическое пособие. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021; Малько, А.В. Антикоррупционная экспертиза в современной России: пути оптимизации / А.В. Малько, Н.В. Мамитова // Право и государство. Теория и практика. — 2017. — № 7. — С. 151–155.

способствует сбалансированности и стабилизации законодательства и практики его применения. Особую роль для поступательного развития правотворчества играет антикоррупционная экспертиза, повышающая качество законодательной техники и позволяющая контролировать порядок в обществе. Аспекты, связанные с антикоррупционной экспертизой, являются частью общей проблемы борьбы с коррупцией в России.

В-третьих, современная система российского законодательства как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях нуждается в скоординированной правоприменительной политике государства. Бессистемность законодательства, излишняя множественность законов и подзаконных актов, их внутренняя противоречивость и несогласованность делают необходимым формирование концепции экспертной политики, которая должна стать частью правовой политики России на современном этапе ее развития.

В-четвертых, в связи с унификацией международного законодательства и формированием межгосударственных институтов и органов роль правовой экспертизы будет возрастать. Об этом свидетельствует создание Таможенного союза (Республик Беларуси, Казахстан и Российской Федерации), Евразийского союза, Союза Беларуси и России, других международных союзов. У законодателей различных государств, а также у международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций и Совет Европы, должно быть единое понимание ключевых понятий международного законодательства. Глобализация, интернационализация и другие процессы правовой действительности обусловили необходимость создания наднациональных экспертных структур, которые в своей деятельности должны учитывать, как национальный опыт, так и международную практику экспертной деятельности.

Отсюда обращение к проблеме правовой экспертизы является одной из наиболее злободневных исследовательских задач на современном этапе развития российского общества в целом и правоприменительной политики в частности.

С одной стороны, на сегодняшний день существует множество различных видов экспертиз, в том числе правовых, статус которых до сих пор законодательно не определен, несмотря на то, что потребности юридической практики в данной сфере остаются весьма высокими.

С другой стороны, бурное развитие современного российского законодательства определяет необходимость совершенствования экспертной деятельности в процессе законотворчества как части правовой политики Российской Федерации.

Обратимся к исследованию понятия «экспертиза» в современной научной литературе. **Экспертиза** (лат. *expertus* — опытный) — исследо-

вание специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и других сферах¹. Сходное понятие экспертизы дается и в других источниках². Иногда под экспертизой понимается рассмотрение какого-либо вопроса экспертами для дачи заключения³, в частности, «практическим и документальным результатом экспертизы является заключение эксперта или группы экспертов»⁴. Однако не все авторы включают заключение в понятие экспертизы. Например, Ю.В. Сидельников понимает под экспертизой оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и оценки объектов экспертизы⁵.

Зачастую экспертиза понимается как «эмпирическое исследование обособленного объекта, проводимое сведущим лицом (экспертом), основанное на специальных (профессиональных) знаниях, с применением особых методик, с целью получения информации об исследуемом объекте, оформляемое в виде заключения, в котором эксперт выражает свое профессиональное мнение (оценку) полученной информации»⁶.

В юриспруденции, применительно к законотворческой деятельности, обращает на себя внимание позиция Ю.Г. Арзамасова и Я.Е. Наконечного, в соответствии с которой под экспертизой проектов нормативных правовых актов понимается «проведение специалистом (группой специалистов или специализированным учреждением) исследования представленных текстов с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и предоставления заключения, содержащего результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы»⁷.

Применяя методологический подход к исследуемой проблеме, следует сосредоточиться на вопросе о том, должна ли экспертиза сопровождаться заключением эксперта или достаточно его оценочно-аналитической деятельности без оформления ее в соответствующий документ? Следует отметить, что процесс проведения экспертизы не сопровожда-

¹ Большой энциклопедический словарь. — 2-е изд. — Москва, 2000. С. 1394.

² Словарь русского языка. В 4 т. Т. 4. — 3-е изд. — Москва, 1988. С. 751; *Закиров, И.А.* Правовая экспертиза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2008.

³ *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка. — 10-е изд. — Москва, 1973. С. 832.

⁴ Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. — Москва, 1997. С. 499.

⁵ *Сидельников, Ю.А.* Экспертиза: состояние и тенденции развития // *Мировая экономика и международные отношения.* — 1997. — № 2. — С. 120–127.

⁶ *Нестеров, А.В.* Экспертное дело. — Ростов-на-Дону, 2003.

⁷ *Арзамасов, Ю.Г.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. — Москва, 2009.

ется выработкой новых знаний. Он основан на запасе знаний, выработанных до нее, а также собственном опыте эксперта. Таким образом, в отличие от науки экспертиза — это не вид познавательной деятельности, а процесс, задачей которого является всестороннее рассмотрение, оценка и систематизация конкретной узкопрофильной информации в целях облегчения принятия ответственных решений уполномоченными на это лицами. Другими словами, эксперт — это помощник, консультант, советник, на которого возложены важные аналитические функции, обеспечивающие требуемое качество итогового продукта. В этом проявляется концептуальное значение экспертной деятельности не только для российского законодательства, но и для принятия любых правовых решений. В то же время экспертиза законопроекта не должна восприниматься исключительно как возможность его выбраковки, она призвана выявлять правовые, лингвистические и иные проблемы и определять пути их устранения.

Также следует отметить, что в дефинициях экспертизы есть только общее указание на ее целеполагание, не конкретизирующее это определение. В проекте модельного закона «О государственной экспертизе», разработанном Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ, экспертиза трактуется как «осуществляемое специалистом (экспертом) и основанное на применении специальных познаний исследование, выполняемое по назначению или заказу государственного учреждения или органа в соответствии с установленной законом процедурой»¹. В данной дефиниции экспертиза — исключительная прерогатива только государственных структур и органов, что, на наш взгляд, не точно.

Следует согласиться с высказыванием о том, что первостепенное значение для эксперта имеет как анализ юридической терминологии, который используется в законопроекте и проводится как в рамках лингвистической, так и в рамках правовой экспертизы².

В научной литературе обращается внимание на данную часть экспертной деятельности и предлагается возможная теоретико-прикладная модель экспертизы юридической терминологии законопроекта, включающая в себя:

- цель проведения экспертизы;
- специальные требования к экспертам;

¹ Модельный закон «О государственной экспертизе» (проект). Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ: (постоянная комиссия по науке и образованию). — Санкт-Петербург, 2001.

² Туранин, В. Ю. Феномен юридической терминологии: монография / под ред. Н. А. Власенко. — Москва: Юрлитинформ, 2018.

- комплекс вопросов для исследования юридической терминологии экспертами-юристами и экспертами-лингвистами¹.

Таким образом, с учетом вышеизложенного понятие правовой экспертизы требует некоторой корректировки и конкретизации. Выделим его основные элементы. Прежде всего экспертиза — это исследование какого-либо объекта специалистом (экспертом) в определенной области знаний. Следовательно, первым существенным элементом экспертизы выступает сам *процесс исследования* в определенной сфере, а вторым — *заключение*, составленное специалистом по результатам проведенного исследования, оформленное в виде официального документа, который подтверждает проведение данного исследования. Учитывая указанные элементы, считаем целесообразным предложить следующее определение.

Экспертиза — это углубленный анализ определенного объекта (в том числе информационного), который основан на использовании накопленных профессиональных знаний и собственного опыта эксперта и итогом которого является заключение, оформленное в соответствующем процедурном порядке в виде официального документа установленной формы в целях обеспечения принятия ответственного решения по исследуемому вопросу.

Данное понятие может быть применено к любому виду экспертизы, в том числе и правовой, будь то экспертиза, назначаемая государственными органами или учреждениями, либо экспертиза, проводимая общественными организациями и отдельными специалистами².

Остановимся кратко на *основных видах экспертизы*. На сегодняшний день существует большое количество различных экспертиз, дифференцируемых прежде всего в зависимости от сферы применения и субъекта, их осуществляющего. Главным основанием классификации экспертиз по видам является область знаний, науки, техники или искусства, к которой относится рассматриваемый объект.

Одной из разновидности таких экспертиз выступает **правовая экспертиза** — исследование, направленное на выявление соответствия, принимаемого или действующего нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям.

В гражданском процессуальном, уголовно-процессуальном, арбитражном законодательстве существуют нормы, регулирующие основа-

¹ Россинская, Е. П. Судебная экспертиза в уголовном, гражданском, арбитражном процессе. — Москва, 1996. С. 121.

² Мамитова, Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства: вопросы теории и практики // Государство и право. — 2010. — № 11. — С. 12.

ния и порядок назначения и проведения *судебной экспертизы*. В соответствии с Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о государственной судебно-экспертной деятельности) экспертиза осуществляется государственными судебно-экспертными учреждениями, которыми являются специализированные учреждения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, созданные для обеспечения исполнения полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей и прокуроров посредством организации и производства судебной экспертизы. В соответствии с Законом о государственной судебно-экспертной деятельности *судебная экспертиза* — «это процессуальное действие, заключающееся в исследовании экспертом (обладателем специальных познаний) по поручению следователя (суда) вещественных доказательств, иных материальных объектов и материалов в целях установления фактических данных и обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения уголовного или гражданского дела».

Таким образом, несмотря на то, что судебная экспертиза также классифицируется как правовая, имея сходные черты (использование специальных знаний при исследовании объекта экспертизы, привлечение эксперта) с непосредственно правовой, она имеет ряд отличий. Во-первых, объектом судебной экспертизы являются вещественные доказательства, объект же правовой экспертизы — нормативный правовой акт. Во-вторых, целью судебной экспертизы выступает установление фактов и обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела, а целью правовой экспертизы — выявление недостатков, коллизий, противоречий в текстах нормативных правовых актов. В-третьих, судебная экспертиза используется в уголовном, гражданском, административном процессе, а сфера применения правовой экспертизы — правотворческая деятельность органов государственной власти. Указанная классификация экспертиз, проводимых в Российской Федерации, не является исчерпывающей. Приказ Министерства юстиции РФ от 14.05.2003 № 114 «Об утверждении Перечня родов (видов) экспертиз, выполняемых в государственных судебно-экспертных учреждениях Министерства юстиции Российской Федерации, и Перечня экспертных специальностей, по которым предоставляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Министерства юстиции Российской Федерации», к примеру, приводит полный перечень родов (видов) экспертиз, проводимых в государственных судебно-экспертных учреж-

дениях Министерства юстиции РФ: автороведческая, почвоведческая, биологическая, автотехническая, экспертиза электробытовой техники и др.

В последнее время в научной литературе стали выделять новый вид правовой экспертизы — *мониторинговую экспертизу*. Под ней предлагается понимать всестороннее, основанное на научном подходе исследование нормативного акта в целях установления его непротиворечивости нормам и принципам международного права, национальному законодательству, соответствия научным критериям искомой отрасли права, определения его качества и места в правовом регулировании.

В зависимости от поставленных перед экспертом целей и задач выделяют следующие виды экспертиз:

- 1) нормативно-техническую экспертизу — установление соответствия факта основополагающим принципам законодательной техники;
- 2) герменевтическую экспертизу — правильное уяснение смысла текста и содержащихся в нем предписаний;
- 3) лингвистическую экспертизу — выявление значения текста законодательного акта, исходя из правил русского языка и традиционного значения употребляемых слов;
- 4) гендерную экспертизу — установление соблюдения принципа равноправия мужчин и женщин и отсутствия дискриминации по признаку пола.

Отдельно можно выделить финансовую, экологическую, миграционную, антикоррупционную и цифровую экспертизы, которые *не всегда можно отнести к разряду правовых*.

Финансовая экспертиза проводится Счетной палатой РФ в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Экологическая экспертиза — установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническим регламентам и законодательству в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Миграционная экспертиза — одна из разновидностей правовой экспертизы законодательства. Концепция миграционной политики РФ до 2025 г. предусматривает создание экспертного комитета, которые на постоянной основе занимался бы оценкой законодательных инициатив в сфере управления миграцией и результатов их реализации. Такой комитет, состоящий из относительно узкого круга профессионалов

в сфере миграции (антропологов, экономистов, юристов, демографов), мог бы проводить самостоятельно или заказывать исследования миграционной ситуации, анализировать складывающиеся миграционные тенденции и вызовы и оценивать соответствие принимаемых решений в области миграции общей социально-экономической стратегии развития России. Такая практика существует во многих странах, где на экспертные комитеты, существующие вне государственных структур миграционного контроля, возложена функция компетентной оценки и мониторинга принимаемых мер миграционной политики.

Антикоррупционная экспертиза — исследование, направленное на выявление и устранение в проектах нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции¹.

Мировой опыт доказывает, что социально-экономический эффект от устранения условий, способствующих коррупции, значительно выше, чем борьба с ее последствиями². Анализ зарубежной практики свидетельствует о том, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились те страны, в которых применяется комплексный подход к противодействию коррупции, включающий в себя применение системы политических, пропагандистских, правовых, экономических, организационных и иных мер (в том числе и экспертных), направленных на устранение причин коррупции, а также на взаимодействие государства, гражданского общества, бизнес-структур в процессе их применения³.

Нормативную правовую базу для проведения антикоррупционной экспертизы составляют Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которые значительно расширили поле деятельности антикоррупционной экспертизы, а именно, наряду с проектами, экспертизе могут подвергаться действующие законы, количество субъектов антикоррупционной экспертизы также значительно увеличилось.

На законодательном уровне утверждено постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,

¹ Экспертиза: юридический словарь-справочник / под ред. А.В. Малько. — Москва: Проспект, 2018. С. 4.

² *Stults, B.J.* The effect of commuting on City-Level Crime Rates // *Journal of Quantitative Criminology*. — 2015. — № 2. — P. 331–335.

³ *Grossman, M.* Political corruption in America. — Santa Barbara: Abc-Clio, 2005.

которое нормативно закрепило Правила проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (Российская газета. — 2010. — № 46).

Например, по данным Минюста России, при проведении экспертных оценок нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации были выявлены следующие дефекты: широта дискреционных полномочий (20%), отсутствие или неполнота административных процедур (19%), принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (9%). Процент указан от общего количества проанализированных нормативных правовых актов субъектов Федерации. Статистика размещена на официальном сайте Минюста России по адресу: <http://minjust.ru/ru/antikorrupcionnaya-ekspertiza/informaciya-o-provedenii-pravovoy-i-antikorrupcionnoy-ekspertiz>

Анализ федеральных нормативных-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы ложится на федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также Прокуратуру РФ. Однако в законодательстве России закреплено, что антикоррупционную экспертизу могут проводить и независимые эксперты, которых можно отнести к субъектам общественной неофициальной экспертизы.

Цифровая экспертиза — это новый вид экспертизы, который активно начинает развиваться в Российской Федерации. Следующее важное направление оптимизации экспертной деятельности и, в частности, антикоррупционной экспертизы — развитие цифровой экономики как инструмента минимизации коррупционных рисков. В мире вопросам формирования цифрового общества и снижению уровня коррупции уделяют значительное внимание, это отражается в принятых стратегиях развития экономик многих стран. Так, в Дании с 2000 г. принята программа развития цифровой экономики, с 2005 г. в Сингапуре, с 2008 г. в Австралии, Гонконге, Великобритании, Новой Зеландии, с 2009 г. в Евросоюзе, с 2010 г. в Канаде, с 2012 г. в Малайзии, с 2013 г. в Южной Корее, с 2015 г. в Индии и Казахстане¹.

В России точкой отсчета по развитию цифровой экономики можно считать Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г., в котором отмечено, что «... необходимо запустить масштаб-

¹ Стратегия развития цифрового пространства ЕАЭС 2025. URL: <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/10/strategy.pdf>; Интернет-экономика. URL: <https://goo.gl/FBХорG>

ную системную программу развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики»¹. После чего была принята программа «Цифровая экономика». В частности, основными целями программы, разработанной Экспертным советом при Правительстве РФ по цифровой экономике (ЭС-013–01–17) 23 января 2017 г. были следующие области общественной жизни: большая интеграция граждан и бизнеса в цифровое пространство; создание инфраструктуры, цифрового пространства; повышение эффективности взаимодействия граждан с государством; повышение конкурентоспособности всех элементов экономической деятельности общества. Развивать цифровую экономику, без сомнения, жизненно необходимо. Без этого не обойтись ни в одном сегменте социальной жизни общества, в том числе в сфере минимизации коррупции.

Сегодня особенно остра потребность не только в законодательной экспертизе, но и в разработке нормативно-правовой базы для развития цифровой экономики, в частности технологии «блокчейн», регулировании криптовалют, кибербезопасности. Юридическое сообщество должно не только работать над снятием существующих правовых ограничений для внедрения новых интеллектуальных разработок, но и начинать проектировать регуляторную среду будущего, основываясь на ежедневно развивающихся технологиях. Многие компании сегодня вкладывают серьезные средства в развитие технологий искусственного интеллекта, и следующим вопросом встает правовой статус машин, наделенных автономной функцией. Так что вопрос регулирования возможностей, появляющихся вместе с новыми технологиями, очень важен для защиты интересов граждан. Этот вид экспертизы находится пока в стадии формирования и становления, но ее актуальность бесспорна.

Что касается правовых экспертиз, то их можно классифицировать по юридическим последствиям, которые наступают в результате проведения таких экспертиз. По этому основанию можно выделить официальную и неофициальную экспертизы.

Особенность *официальной* экспертизы заключается в том, что она осуществляется компетентными в этой области государственными или уполномоченными на то общественными организациями. Официальное экспертное заключение имеет обязательный характер. Исключение составляет экспертное заключение, представленное экспертом при производстве дознания, предварительного или судебного следствия,

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 1 декабря 2016 г. URL: [http://www.consultant.ru /document/cons_doc_LAW_207978](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978)

так как заключение эксперта выступает одним из источников получения доказательств и не обладает заранее установленной силой, преимуществом перед другими доказательствами.

Неофициальная экспертиза осуществляется негосударственными органами и организациями, различными научными и учебными заведениями, группами специалистов-юристов, отдельными гражданами. Данные ими заключения не имеют обязательного характера и не влекут каких бы то ни было юридических последствий. Неофициальная правовая экспертиза подразделяется на *общественную и научную*.

К общественной экспертизе можно отнести относительно новую ее разновидность — общественно-аккредитационную экспертизу. Недавно был создан Экспертный центр Ассоциации юридических вузов АЮР по оценке качества и квалификаций в области юриспруденции, задача которого проводить аккредитацию образовательных программ. А общественные эксперты проходят специальную подготовку. В целях формирования квалифицированной экспертной базы председателям региональных отделений АЮР были направлены письма-запросы для получения рекомендаций по кандидатам в эксперты. Обязательным условием для участия в аккредитационных экспертизах образовательных программ вузов является прохождение кандидатом в эксперты обучения по проведению профессионально-общественной аккредитации.

Одним из законов, содержащим положения об общественной экспертизе, выступает Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее — Закон об Общественной палате РФ).

По результатам общественной экспертизы составляются заключения Общественной палаты РФ, которые, в соответствии с ч. 1 ст. 19 Закона об Общественной палате РФ, имеют рекомендательный характер. Данное положение соответствует общему правилу ст. 17 Закона об Общественной палате РФ о том, что решения Общественной палаты РФ, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, имеют рекомендательный характер. Общественная экспертиза стала особым видом экспертизы, осуществляемой негосударственными органами и организациями, различными научными и учебными заведениями, группами специалистов-экспертов, отдельными гражданами, результатом экспертной деятельности которых является заключение, носящее рекомендательный характер.

Одной из наиболее малоизученных сегодня выступает *научная экспертиза*. Она является неофициальной, но весьма значимой и необходимой не только в правотворчестве, но и во всех сферах жизни общества.

На современном этапе развития Российского государства научная экспертиза законопроектов в процессе их рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации не имеет четко определенного императивного статуса, что не может не отразиться на качестве законотворческого процесса. Так, в ч. 1 ст. 112 Регламента Государственной Думы закреплено положение, в соответствии с которым «по решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы».

В статье 105 Регламента Совета Федерации, утвержденного постановлением Совета Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ, установлено, что комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, «может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.11.2007 № 785 «О Российской академии наук» Академия наук участвует в разработке и экспертизе нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в области науки, научного творчества и охраны интеллектуальной собственности, но в то же время не является обязательным субъектом научной экспертизы. На наш взгляд, это большое заблуждение. Считаем, что любой законопроект должен проходить обязательную научную экспертизу с привлечением экспертов соответствующей сферы правового регулирования принимаемого документа.

Считаем, что особую роль в этом процессе играют научные учреждения, в первую очередь Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)» — один из крупнейших научных юридических центров России. В новых современных условиях развития юридической науки Институт, обладая высоким научным потенциалом, продолжает занимать ведущие позиции в разработке основных проблем права и государства, внося тем самым вклад не только в прогресс правовой науки, но и в развитие правового сознания и правовой культуры нашего общества. Многие научные разработки и предложения ученых Института успешно используются государственными органами и должностными лицами как в России, так и за ее пределами.

В настоящее время немаловажную роль при проведении научных экспертиз федеральных законопроектов играет Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Также

в последнее время создан целый ряд юридических экспертных советов и центров, оказывающих содействие в разработке законопроектов и их экспертизе. Например, в 1999 г. был сформирован Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства; в 2001 г. — Научно-консультативный совет по законопроектной деятельности при Министерстве юстиции РФ, преобразованный затем в Научно-экспертный совет по законопроектной деятельности при Министерстве юстиции РФ; в 2008 г. — Исследовательский центр частного права при Президенте РФ.

В ближайшее время будет закончена работа над концепцией законопроекта «О науке и научной деятельности». В этом законе необходимо закрепить правовой статус ученого, меры государственной гарантии и поддержки. Разработать также такие понятия, как научное творчество, научно-экспертная и научно-просветительская деятельность, именно с юридической точки зрения.

На наш взгляд, проведение научных экспертиз законопроектов должно стать обязательным, так как научное исследование текста законопроекта, выработка на его основе комплекса концептуальных рекомендаций значительно повысят эффективность законотворческого процесса и правоприменительной практики.

К сожалению, в настоящее время нет системного, а значит, полноценного, участия научного сообщества в законотворческой и правоприменительной деятельности. Такая ситуация — одна из предпосылок появления слабых и непродуманных законов, которые в дальнейшем подвергаются многочисленным изменениям и дополнениям либо отменяются. П.А. Оль в этой связи отмечает, что «правотворческие органы оценивают ситуацию не на научном, а на чисто интуитивном, житейском уровне... бывает так, что совершенно не берутся во внимание общие законы объективного развития, не говоря уже о каких-либо объективных факторах особенного или единичного порядка»¹. По справедливому замечанию В.В. Лазарева, «когда для отражения демократического порядка принятия законопроекта предусмотрено участие общественности (общественной палаты, общественных организаций, отдельных граждан), здесь необходимо и участие специалистов: теоретиков права, конституционалистов и отраслевиков»².

¹ Оль, П.А. Правопонимание: от плюрализма к двуединству. — Санкт-Петербург, 2005. С. 216.

² Лазарев, В.В. Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Нормотворческая юридическая техника / отв. ред. Н.А. Власенко. — Москва, 2013. С. 14.

В применении научной экспертизы очень важен независимый взгляд ученого не только на терминологию законопроекта, но и на его логику, методологию, место в системе той или иной отрасли права, а также его оценка с позиции соблюдения основ законотворческой техники. Только такой взгляд может дать научная экспертиза. Однако для действительно эффективного участия ученых в законотворческой деятельности мало концептуальных научных обоснований необходимости данного действия, нужны конкретные нормативные и методические решения, прежде всего в области осуществления экспертной работы.

В настоящее время научная экспертиза законопроектов в процессе их рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации не имеет императивного статуса. Она воспринимается лишь как возможное действие, совершение которого может быть инициировано субъектом законотворческого процесса в каких-либо строго не очерченных случаях.

Вместе с тем в последнее время был предпринят ряд мер, повышающих статус эксперта в системе государственной власти. Так, в ноябре 2017 г. при председателе Государственной Думы создан Совет по законотворчеству. Одной из целей Совета стали комплексный анализ и оценка важнейших и наиболее резонансных законопроектов. Решение о создании подобной структуры обусловлено проводимой парламентариями работой по повышению качества законотворчества.

Создание новой экспертной площадки нацелено на то, чтобы позволить сделать законотворческий процесс более эффективным, а принимаемые законы более качественными. Членами формируемого Совета по законодательству станут эксперты, ученые, представители профессиональных сообществ, руководители ряда Комитетов Госдумы, а также общественные деятели.

В настоящее время при председателе Государственной Думы действуют советы по законодательному обеспечению развития цифровой экономики и по развитию городских территорий и общественных пространств.

Однако, на наш взгляд, научной экспертизе не уделяется должного внимания. Без ответа остаются многие вопросы. Почему до сих пор не принят закон о науке? При каких условиях государство готово существенно увеличить финансирование науки? Как привлечь в страну интеллект? Какую роль должна играть Российская академия наук?

На наш взгляд, Российская академия наук должна играть ключевую роль не только в разработке и принятии закона «О науке», но и быть центральной фигурой в проведении научной экспертизы любого законопроекта.

Так, 1 декабря 2016 г. указом Президента РФ № 642 была принята Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, в которой были определены цель и основные задачи научно-технологического развития Российской Федерации, устанавливаются принципы, приоритеты, основные направления и меры реализации государственной политики в этой области, а также ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии, обеспечивающие устойчивое, динамичное и сбалансированное развитие Российской Федерации на долгосрочный период, вплоть до 2035 г.¹. Реализовывать Стратегию предстоит Правительству РФ, органам власти, научным и образовательными организациями.

В 2016 году в Российской академии наук был создан и начал работать корпус экспертов РАН. Таким образом, академия вплотную приступила к реализации своих новых заметно расширившихся функций по научно-технической экспертизе, обозначенных в законе о реорганизации РАН. Поскольку в состав академии теперь не входят исследовательские институты, ей пришлось выстраивать экспертные механизмы, приспособленные к пореформенным условиям. При Президиуме академии был создан Экспертный совет РАН, главными задачами которого стали организация и координация работ по экспертизе. Были разработаны научно-методические основы экспертизы — нормативная база, регламентирующая все стороны процесса, формы экспертных заключений. Налажено организационно-техническое, информационное и программное обеспечение процесса. Введен регламент, согласно которому устанавливается размер оплаты труда эксперта. Сформирован Реестр экспертов РАН, в который вошли 7265 ведущих ученых и специалистов из российских академических институтов, ведущих вузов, научных организаций разных ведомств и даже из других стран. Каждый эксперт получил идентификационный номер, логин и пароль для работы в информационно-аналитической системе «Экспертиза РАН» и может через Интернет получать необходимые материалы по объекту экспертизы и размещать на своей странице результаты. Эксперты подбираются с использованием четырехуровневого рубрикатора в автоматизированном режиме с учетом указанной в их анкетах специализации и кодов государственного рубрикатора научно-технической информации. Члены Экспертного совета РАН и сотрудники отделений РАН по областям и направлениям науки обеспечивают бесконфликтность под-

¹ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010007>

бора экспертов по отношению к объектам экспертизы и авторам научного исследования.

Российская академия наук, во-первых, должна оценивать научно-технические программы и проекты, предусматривающие проведение научных исследований и разработок. Во-вторых, мнение РАН является ключевым при оценке научно-технических результатов, созданных за счет средств федерального бюджета. В-третьих, эксперты РАН проводят анализ нормативных правовых актов в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, охраны интеллектуальной собственности, а также научно-технических решений и возможностей их применения по запросам Федеральной службы по интеллектуальной собственности и Суда по интеллектуальным правам. Также РАН дано право оценивать и другие проекты, программы, документы, результаты научной деятельности, объекты государственной историко-культурной экспертизы, учебники, иные издания. В 2016–2017 годах проведена экспертиза более 50 программ и проектов. Это, например, такие федеральные целевые программы, как «Русский язык», «Развитие образования на 2016–2020 годы», «Повышение безопасности дорожного движения», «Развитие транспортной системы России», «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб», «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». Кроме того, в 2016 и 2017 г. было проведено по 5000 экспертиз научных и научно-технических результатов, полученных с привлечением ассигнований федерального бюджета. Эксперты оценивали их содержание, полноту представления материалов, научную и практическую значимость. Результаты экспертной деятельности выразились в том, что эксперты рекомендовали финансирование 3468 проектов продолжить, а 1532 — завершить, в основном из-за отсутствия в них научной новизны¹.

На сегодняшний день не только перед российской наукой, но и перед всем государством стоит ряд проблем, требующих поэтапного решения. Ключевая роль в разрешении подобных проблем принадлежит Российской академии наук. Это проблема интеграции науки и образования, развития вузовской науки; взаимодействие бизнеса и науки, создание системы мотивации, чтобы бизнес «пошел в науку», а наука стала интересной и полезной для бизнеса. Для этого научно-исследо-

вательские разработки должны осуществляться с привлечением в первую очередь институтов Российской академии наук. Должны создаваться новые научные лаборатории и кластеры, занимающиеся НИОКРами, экспертизами и другими научными исследованиями, способными не только принести деньги в науку, но и стать полезными внедрениями в практике. Вообще, РАН должна стать центральным звеном в осуществлении научно-технической политики всего Российского государства. К сожалению, соотношение вложений в науку бизнеса и государства оставляет желать лучшего. Сегодня это соотношение достигло 32: 68, когда в западных странах оно совершенно другое, например, в США — 60: 40, а в Японии — 70: 30. В Стратегии научно-технического развития РФ поставлена задача к 2035 г. довести долю бизнеса в расходах на науку до 50 %. Чтобы его заинтересовать, предлагаются различные варианты стимулирования: налоговые преференции, бюджетное софинансирование, государственные заказы и снятие законодательных барьеров.

Для эффективного осуществления научно-технической политики в Российской Федерации следует обратить особое внимание на совершенствование в ее рамках научной экспертной политики, являющейся в том числе и определенной частью политики правоприменительной. Прежде всего должна радикально усовершенствоваться экспертиза научных проектов. Если раньше она была сосредоточена в Министерстве образования и науки РФ, то сейчас главным экспертом должна стать Российская академия наук. Оценка проектов должна проводиться по четырем направлениям — научная значимость и новизна, инновационный и рыночный потенциал проекта, качество самого проекта и, наконец, оценка репутации организации-заявителя, а в случае если проект предполагает внешние инвестиции конкретного индустриального партнера — оценка репутации такого партнера. По сумме баллов, набранных в четырех категориях, определяются победители.

Следующей задачей, в решении которой также должна участвовать РАН, — это привлечение интеллектуальных ресурсов в Россию со всего мира, в том числе и для экспертной деятельности. Для этого необходимо создавать мегасайенс-центры. Это установки для проведения уникальных экспериментов по исследованию в области физики элементарных частиц, биологии, медицине и других сферах научно-интеллектуальной деятельности. Также необходимо создавать центры «мозгового штурма» для перспективных исследований и выработки прорывных идей. Эти центры должны объединять в себе как уже существующие мощные научные школы, так и молодых талантливых ученых, включая аспирантов. В мире подобные центры называют институтами перспек-

¹ В полную силу. В РАН заработала новая система экспертизы. URL: <https://www.ras.ru/digest/showdnews.aspx?id=892cc80a-3fa3-4993-a5c1-a0263cc6ae4a>

тивных исследований и серьезно поддерживаются государством. В нашем государстве заявкой на такой центр стало создание федеральной территории «Сириус», который занимается инновационными разработками на основе привлечения талантливого, интеллектуального потенциала страны.

В то же время ряд крупных учебных заведений и научных центров создают систему экспертных сообществ, активно участвующих в экспертной деятельности по различным направлениям. Так, в Институте государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ были утверждены экспертные сообщества в целях повышения качества и практической значимости деятельности института, вовлечения в образовательный процесс компетентных экспертов из органов власти, государственных и частных организаций, а также создания условий для их совместной плодотворной работы в экспертном сообществе Института в частности и Академии в целом.

Вывод. Таким образом, экспертиза является широко используемым способом и инструментом применения специальных знаний в различных сферах юридической деятельности человека: в правоприменительной практике, законотворчестве, судопроизводстве. Правовая экспертиза законодательства представляет собой применение специальных знаний в правотворческом процессе с привлечением носителей специальных знаний в области юриспруденции, экономики, образования, являясь незаменимой для повышения качества и эффективности применения юридических норм. Правовая экспертиза также является важным средством в процессе преодоления коллизий и пробелов в законодательстве. Для эффективной правоприменительной политики необходимо использовать весь арсенал современных средств и технологий. Это правовая экспертиза, правовое прогнозирование и планирование, оценка регулирующего воздействия, диагностика рисков, цифровые технологии. Для их внедрения необходимы совместные усилия не только опытных правоведов, но и научных институтов и академий, прежде всего Российской академии наук, которая могла бы координировать все эти процессы.

Оптимизация экспертного процесса сегодня лежит в плоскости внедрения и оптимизации на всех уровнях такого вида экспертизы как научная. Федеральные и региональные законопроекты должны подвергаться независимой научной экспертизе. Взаимодействие органов законодательной власти и экспертов в данном контексте может осуществляться как в условиях наличия постоянно действующей независимой научно-экспертной комиссии при органе законодательной вла-

сти, так и в режиме сотрудничества с различными экспертными советами, фондами, институтами, лабораториями, некоммерческими организациями. Необходимой частью независимой научной экспертизы законопроекта должна выступать не только оценка его терминологии, которая позволяет найти ответы на поставленные вопросы, связанные с эффективностью применения того или иного юридического термина, но и методологическими основами текста, логикой его изложения, системными и научными вопросами, ответы на которые не найдены на предыдущих этапах правотворческой и правоприменительной деятельности.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод и внести предложение о необходимости разработки специальной *экспертной политики* в Российской Федерации, опирающейся на концептуальные научно-методологические исследования в этой сфере и формировании профессионального экспертного сообщества, которое совместно с властью, бизнесом и наукой сможет предлагать инновационные решения задач, встающих перед современным Российским государством.

Лекция 11

ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА (В.В. Елистратова)

Современные союзы государств чаще вырастают именно из экономических союзов. Экономическая интеграция закладывает самую прочную основу для ее дальнейшего углубления в социальной, политической, военной и иных сферах общественной жизни государств — членов союзов. Экономическая интеграция на региональном и международном уровнях тесно связана с правовой интеграцией стран, поскольку она требует создания единого правового поля для успешного развития интеграционных процессов и взаимодействия субъектов интеграции. Именно единство правового пространства межгосударственных союзов способно обеспечить условия для углубления взаимного позитивного влияния различных правовых систем. Поэтому экономическая интеграция невозможна без сближения правовых систем государств-участников интеграционного взаимодействия.

Создание оптимальных механизмов правового регулирования интеграционных отношений возможно лишь при осуществлении грамотной, адекватной, равноуровневой правовой политики, которая выступает сегодня как категория XXI в., отражающая многогранную реальность: процессы оптимизации права, пути правового развития общества, способы полноценного выстраивания его правовой системы¹.

Несмотря на попытки гармонизировать отношения между государствами, действенный механизм их регулирования и контроля на сегодняшний день в мировом сообществе так и не создан. Реальные противоречия, в рамках Европейского союза, продолжают усиливаться и обостряться. Национальные интересы заявили о себе. Действительно, жизнь пошла по несколько другой колее, глобализация начала встреч-

¹ Малько, А.В. Правовые акты как средства российской правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская. — Москва, 2018. С. 4–5.

ное движение — от периферии к центру¹. Реалии современного мира, в котором все чаще подвергаются сомнению авторитет и легитимность международного права, подтверждают, что без политики, направленной на сближение, невозможно ни экономическое развитие государств, ни обеспечение их национальной безопасности. И в современной сложной политической обстановке в мире можно и необходимо утверждать, что именно использование инструментария интеграционного права призвано способствовать обеспечению баланса национальных, наднациональных и интернациональных интересов государств, адаптации государств к негативным проявлениям глобализации, а также обеспечению национальной суверенной безопасности участников интеграционных процессов.

Разумный подход к решению неизбежных коллизий между национальными и глобальными интересами даже при наличии проявляющейся в различных формах тенденции дезинтеграции государств — в поисках согласованных решений, в компромиссе между национальным и интернациональным. Актуальность наднационального регулирования, в рамках межгосударственных структур, не теряет свою значимость в связи с его ролью в выстраивании глобального правопорядка. В условиях глобализации государствам необходимо и возможно адаптироваться к ее негативным проявлениям. Неслучайно концепция сильного государства связывается сегодня с наднациональной идеей. Наднациональная составляющая межгосударственной интеграции ориентирована на решение общих задач и учет национальных интересов. Следует согласиться, что участие стран в межгосударственном объединении всегда является ресурсом. Неслучайно те же самые страны Европейского союза все переговоры ведут только как объединение. В этот массив переговоров они как объединение очень профессионально и скрупулезно вживляют свои национальные интересы².

Развитие евразийских интеграционных процессов на современном этапе и их перспективы связаны прежде всего с эффективным функционированием Евразийского экономического союза³. ЕАЭС за время своего существования с 1 января 2015 г. достаточно активно реализует новые возможности в интеграции на постсоветском пространстве.

¹ Гусаров, А. Ничего личного // Российская газета. — 2021. — 25 марта.

² Бордачев, Т.В. Страны ЕАЭС изжили постсоветскую модель отношений. URL: <https://eurasia.expert/timofey-bordachev-strany-aees-izzhili-postsovetskuyu-model-otnosheniy/>

³ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/?ysclid=lr80tc4c4911017877

В результате объединения Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Кыргызстан оказались в условиях перехода к иным реалиям. Несмотря на имеющиеся проблемы, он уже органично вписался в экономическую, политическую и правовую жизнь общества. Евразийская региональная интеграция, оглядываясь на европейский опыт и предлагая альтернативный глобализации путь развития межгосударственных связей, ориентирована на формирование единого правового пространства ее государств-членов. В настоящий момент наблюдается широкое использование апробированных правовых моделей и методов интеграционного регулирования. Только при таком подходе имеют место перспективы дальнейшего интеграционного развития в рамках Евразийского экономического союза, включая даже возможность принятия его Конституции.

Процесс интеграционного сближения стран — участников ЕАЭС направлен на формирование правовой системы данного межгосударственного объединения и единого правового пространства на основе сближения и взаимопроникновения национальных правовых систем государств-членов в рамках скоординированной и согласованной правовой политики в сфере объединения государств. А.В. Малько считает, что именно правовая политика «призвана предложить научно обоснованные, системные и последовательные меры по преодолению имеющихся и возможных дефектов, снижающих уровень единства правового пространства»¹. Такая политика, по его мнению, должна постоянно совершенствоваться и вестись непрерывно.

Правовая политика в сфере евразийской интеграции направлена на установку определенных правил, четких ориентиров, способствующих реализации целей ЕАЭС. Именно правовая политика в сфере объединения участников ЕАЭС является важнейшим фактором формирования и модернизации его правовой системы, направленной в первую очередь на обеспечение действия права и на реализацию юридических норм. Правовая политика в сфере функционирования Евразийского экономического союза ориентирована на формирование единой договорно-правовой базы. Сегодня усилия направлены на разработку положений о наиболее оптимальных способах сближения права, ориентированных на согласование государствами — членами Союза принципов правового регулирования на основе норм международного права, определение этапов, способов и совместных мер по развитию на-

¹ Малько, А.В. Правовая жизнь общества и проблемы формирования единого правового пространства в современной России: теоретико-методологический аспект // Правовая жизнь общества и единое правовое пространство в Российской Федерации: монография / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2023. С. 17.

циональных законодательств. Взят курс на выработку общих правовых позиций также в сфере правоприменения. По справедливому утверждению З.С. Байниязовой, сложно говорить о ценностных параметрах организации правовой системы в условиях отсутствия слаженного действия правотворческого и правоприменительного механизмов. Важен определенный механизм приведения их в действие, способный обеспечить соотношение, с одной стороны, правотворчества и правоприменения и, с другой стороны, правовой системы¹.

Анализируя жизнедеятельность ЕАЭС в современной сложной геополитической ситуации, следует согласиться, что Союз продолжает функционировать. Как сложится его судьба в дальнейшем по поводу его членства, зависит от двух факторов. Во-первых, это общая устойчивость России, ее способность выступать привлекательным рынком для своих партнеров по ЕАЭС. Во-вторых, значение будет иметь темп общей эрозии глобальной экономической системы — чем быстрее она станет разрушаться в результате борьбы за новый международный порядок, тем больше государства-члены будут стремиться сохранять друг с другом прочные связи².

В сфере Евразийского экономического союза интеграция создает правовые преимущества для всех его участников. Интеграционные отношения между странами добавляют значительный «плюс» и новые возможности в их собственном развитии. В рамках ЕАЭС делать это значительно легче. Предполагаются интеграционные шаги в целях расширения самого Союза, поскольку чрезвычайно важно создать интеграционные возможности и благоприятные перспективы для развития Союза. Кроме того, членство в ЕАЭС не препятствует вхождению его участников в иные союзы, а наоборот, создает дополнительные шансы Союзу, чтобы стать сильнее. Члены Союза, уже сделав такие шаги, могут продвигаться дальше. Появятся возможности не только для расширения, но и углубления интеграции, что является гарантом ее эффективности.

Интерес государств представляет альянс, который способен вывести экономики стран на качественно другой уровень. Форма объединения должна быть более гибкая, подобная «маятнику». В результате будут формироваться закономерности, способствующие продвижению в сторону

¹ Байниязова, З.С. Российская правовая политика и консолидация правовой системы как факторы обеспечения единого правового пространства // Правовая жизнь общества и единое правовое пространство в Российской Федерации: монография / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2023. С. 141.

² Бордачев, Т.В. Что происходит с ЕАЭС на фоне конфликта России и Запада. URL: <https://svop.ru/main/44510/?ysclid=Ird89gkm9w69539337>

глубокой интеграции, а это уже другой уровень развития, возможность достижения которого связана с единой правоприменительной политикой Союза. В современный период, когда санкции однозначно сдерживают развитие межгосударственных союзов, это звучит особенно актуально¹.

На современном этапе перед государствами стоят проблемы, требующие объединения общих усилий посредством применения единых методов². Использование инструментария интеграционного права способствует обеспечению баланса национальных, наднациональных и интернациональных интересов государств, а также необходимой в условиях глобализации адаптации государств к ее негативным проявлениям. Международные договоры признаются существенным элементом функционирования правового государства³, что означает взаимодействие, согласование и взаимопроникновение национального правопорядка, международного права, но не их единую правовую систему.

Формирование единого правового пространства ЕАЭС позволит выйти на качественно новый уровень интеграции. В отношении межгосударственных союзов правовое пространство представляет сферу действия согласованных правовых норм в конкретных территориальных пределах конкретного союза государств, функционирующего в конкретную историческую эпоху. Согласованность правовых норм предполагает не только должное юридическое оформление на основе правотворческой политики, но и единство их применения государствами-членами. Единство правового пространства означает не только соответствие национального и наднационального законодательства, действенные меры ответственности за нарушение принципа единства правового пространства, а также единство правоприменения. Применение права как одна из форм его реализации есть осуществляемая в установленных законом формах юридическая деятельность компетентных государственных и надгосударственных органов и должностных лиц по созданию новых юридических фактов, предоставлению субъективных прав и возложению юридических обязанностей на конкретных субъектов, развитию определенных отношений путем реализации властных полномочий⁴. Естественно, что правоприменение

¹ *Елистратова, В. В.* Союзы государств и единое правовое пространство // Правовая жизнь общества и единое правовое пространство в Российской Федерации: монография / под ред. А. В. Малько. — Москва, 2023. С. 132.

² *Курбанов, Р. А.* Евразийское право: процессы формирования // Государство и право. — 2015. — № 9. — С. 65.

³ СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 3757.

⁴ *Морозова, Л. А.* Теория государства и права: учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва, 2010. С. 251.

определяется в первую очередь правотворческой политикой. З. С. Байниязова подчеркивает значение как мониторинга правотворчества, так и мониторинга правоприменения, осуществление которых необходимо для устойчивого развития правовой системы¹ межгосударственного объединения.

Единое правовое пространство межгосударственных союзов не выстраивается на пустом месте. В основе его формирования — состыковка правовых пространств государств — участников союзов. Состыковка правовых пространств предполагает сближение правовых систем государств — членов Союза, т. е. целенаправленную деятельность, задачей которой является создание, введение в действие посредством международно-правовых механизмов и обеспечение применения сходных или идентичных правовых предписаний для стирания различий в правовой регламентации отношений определенного рода для удобства осуществления транснациональных отношений. Традиционными способами сближения правовых систем являются гармонизация законодательств и унификация правовых норм. Эти процессы взаимосвязаны, но они различаются по своему содержанию.

Стремление к сближению, унификации и гармонизации права отражено в ст. 2 Договора о Евразийском экономическом союзе в ключевых понятиях единой, скоординированной и согласованной политики в рамках Союза. Под единой политикой понимается «политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах, предусмотренных настоящим Договором, предполагающая применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий». Скоординированная политика означает «осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза». Согласованная политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагает «гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза»². Очевидно, что сами процессы глобализации подсказывают средства оптимального правового регулирования деятельности ЕАЭС. Реализация Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции

¹ *Байниязова, З. С.* Российская правовая политика и консолидация правовой системы как факторы обеспечения единого правового пространства // Правовая жизнь общества и единое правовое пространство в Российской Федерации: монография / под ред. А. В. Малько. — Москва, 2023. С. 141.

² Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014). URL: <https://www.eaeunion.org/>

до 2025 г.¹ предполагает выстраивание новых форм совместной работы органов Союза, в том числе Комиссии, с национальными правительствами государств — членов ЕАЭС, развертывание системы стратегического планирования, развитие новых сфер интеграции, повышение эффективности технического и таможенного регулирования на основе формирования единой правоприменительной политики в сфере Союза.

Статья 4 Договора, определяющая основные цели ЕАЭС, отражает его стремление к достижению необходимого баланса национальных и наднациональных интересов. Согласно Договору о ЕАЭС основными целями интеграции в рамках евразийского пространства являются: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. Абсолютно естественно, что достижение указанных целей невозможно без проведения согласованной законодательной и правоприменительной политики в отдельных сферах. Однако страны — участники ЕАЭС, осуществляя общие цели, нередко сталкиваются и с различием интересов, что становится немаловажной проблемой для Евразийского экономического союза. Одним из противоречий интеграционного развития выступает конкуренция нормативно-правовых систем участников, так как национальное право во многих важных аспектах не соответствует новой договорно-правовой системе Союза. Это свидетельствует об отсутствии необходимого единства в правоприменительной практике. Тем не менее фундаментом ЕАЭС и основой его жизнеспособности в современный период служит его Таможенный кодекс², позволяющий говорить о существовании в рамках Союза единого таможенного пространства. Это особенно актуально сейчас, когда две страны ЕАЭС — Россия и Белоруссия — от-

¹ Документ, определяющий стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 года и раскрывающий конкретные механизмы и мероприятия по реализации Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС (Стратегия), подготовленный совместно ЕЭК и правительствами государств-членов в соответствии с распоряжением Высшего евразийского экономического совета от 06.12.2018 № 9, утвержден решением Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 № 12. URL: https://eec.eaeunion.org/commission/department/dep_razv_integr/strategicheskie-napravleniya-razvitiya.php?ysclid=lrir6f9aal907655068

² Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). URL: <https://www.eaeunion.org/>

сечены от значительной части мировых рынков. В 2020 году страны ЕАЭС согласовали ряд важных вопросов, связанных с практическим применением Таможенного кодекса. Речь идет о процедурах, позволяющих упростить и ускорить движение грузов через внешнюю таможенную границу ЕАЭС, определить особенности таможенных операций для отдельных категорий товаров¹.

В современных условиях назрела необходимость в разработке комплексной модели гармонизации правовых актов государств-членов, которая должна учитывать не столько внутригосударственный, сколько надгосударственный уровень отношений. В связи с этим, в целях эффективного регулирования совместной деятельности участников в рамках правовой политики ЕАЭС, важно активно использовать гармонизацию правовых актов как своеобразную технологию². Гармонизация, являясь способом обеспечения единства в многообразии, означает согласование концепций и программ правового развития, выработку общих нормативных понятий и оценок, а также упорядоченность правовых действий, в том числе и в сфере правоприменения, которая регламентируется правоприменительной политикой.

Одной из главных проблем в сфере гармонизации права является согласование воли государств — участников интеграционного объединения, так как независимым государствам довольно сложно ломать определенные стереотипы в тех или иных сферах нормативного регулирования, поскольку союзный Договор устанавливает ряд положений, отличных от национального законодательства. Единообразно применять право ЕАЭС невозможно, если в праве государств-членов имеются существенные противоречия. Органы ЕАЭС пытаются устранять их с помощью унификации либо гармонизации права. В связи с этим при использовании метода гармонизации права следует учитывать различия в социальной, культурной и внешнеэкономической политике государств.

Гармонизация представляет собой на сегодняшний момент основной инструмент правовой интеграции в рамках ЕАЭС. Большая коллегия Суда ЕАЭС ориентирует государства-члены «гармонизировать законодательство таким образом, чтобы избежать формирования различной правоприменительной практики, что неизбежно приведет к созданию

¹ Бордачев, Т.В. Что происходит с ЕАЭС на фоне конфликта России и Запада. URL: <https://svop.ru/main/44510/?ysclid=lrdr89gkm9w69539337>

² Елистратова, В.В. Гармонизация правовых актов как технология в правовой политике Евразийского экономического союза / В.В. Елистратова, Н.А. Абрикина // Правовая политика и правовая жизнь. — 2018. — № 2. — С. 146–147.

неравных условий для осуществления предпринимательской деятельности на территории Союза»¹.

На современном этапе особо важное значение имеет деятельность по выявлению эффективных средств правового обеспечения деятельности новой наднациональной структуры на основе продуманной правовой политики в сфере создания самостоятельной и полноценной судебной системы Евразийского экономического союза. «Ведь посредством правосудия судебная власть разрешает социальные конфликты, устраняет противоречия, цивилизованно примиряя противоборствующие стороны. Тем самым обеспечивается интеграция интересов общества и целостность всей общественной системы»². Правовая политика призвана способствовать повышению эффективности правового регулирования в сфере интеграционного правосудия в целях формирования правовой системы данного межгосударственного объединения и наиболее оптимальному развитию евразийских интеграционных процессов в целом. Суд Евразийского экономического союза играет существенную роль как наднациональный орган, гарантирующий и совершенствующий правопорядок Союза. Как нейтральный орган, Суд может обеспечить единообразное применение права, издание новых правовых актов и углубление интеграции.

Наиболее яркая форма правоприменительной политики есть судебная политика. По мнению И.Л. Петрухина, «судебная политика — это выработка генеральных направлений судебной деятельности, учитывающих перемены в сферах экономики, социальной психологии и права»³. Евразийский экономический союз, творчески используя правовой опыт Европейского союза, который и в сложных современных реалиях, несомненно, сохраняет свою значимость в плане возможности заимствования именно позитивного опыта, работает над созданием собственной судебной системы, которая, будучи самостоятельной, является одной из составляющих общей правовой системы Союза.

Судебно-правовая политика, являясь особой разновидностью правовой политики, есть упорядоченная совокупность целенаправленных долгосрочных мер по выстраиванию соответствующего судоустройства

¹ Айрапетян, А. С. Правовое измерение евразийской интеграции: перспективы и риски к 2025 году. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pravovoe-izmerenie-evraziyskoy-integratsii-perspektivy-i-riski-k-2025-godu/?ysclid=lrc5xf80335695138584>

² Малько, А. В. Судебная политика как фактор совершенствования правосудия в Российской Федерации // Правовая политика как способ модернизации правовой системы общества / А. В. Малько, В. А. Терехин; под ред. А. В. Малько. — Москва, 2019. С. 187.

³ Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. — Москва, 2003. С. 8.

и судопроизводства. В ее рамках необходимо создать эффективные механизмы разрешения неизбежных споров и разногласий между государствами-членами, а также определить меры их ответственности в случае нарушения установленных норм и принципов, определяющих положительную динамику евразийских интеграционных процессов. Необходимо формирование демократических механизмов наднациональной судебной системы на основе принципа верховенства права. При разработке данных вопросов также представляются полезными анализ и использование опыта Суда Европейского союза¹.

Суд Евразийского экономического союза является постоянно действующим судебным органом. Статус, состав, компетенция, порядок функционирования и формирования Суда Союза определяются Статутом Суда Евразийского экономического союза согласно приложению № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе². Согласно Статуту Суда Евразийского экономического союза целью деятельности Суда является *обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора о Евразийском экономическом союзе, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза*.

Суд Евразийского экономического союза при осуществлении правосудия применяет: *общепризнанные принципы и нормы международного права; международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства-стороны спора; решения и распоряжения органов Союза; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы*.

При выстраивании судебной политики целесообразно использовать положительный опыт как предшественника Суда ЕАЭС — Суда ЕвразЭС, так и Суда ЕС. Однако Суд Евразийского экономического союза не является их аналогом. Государства-члены значительно реформатировали юрисдикцию Суда по сравнению с той, которой обладал Суд Евразийского экономического сообщества. Из Статута Суда исключен вопрос о преюдициальной юрисдикции. Национальные суды наделены полномочиями самостоятельно толковать и применять по-

¹ Малько, А. В. О необходимости формирования правовой политики в сфере создания судебной системы Евразийского экономического союза / А. В. Малько, В. В. Елистратова, С. А. Семикина // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 3. — С. 144–146; Малько, А. В. Судебная система Евразийского экономического союза: проблемы формирования / А. В. Малько, В. В. Елистратова // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 1. — С. 99–112.

² Ратифицирован Федеральным законом от 03.10.2014 № 279-ФЗ, вступил в силу для Российской Федерации 1 января 2015 г.

ложения норм права Союза. Однако на основе консультативной юрисдикции Суда Евразийского экономического союза при его взаимодействии с национальными судами предполагается осуществлять единообразное применение норм права Союза и способствовать созданию единого правового пространства в режиме верховенства права. Имеющиеся в Статуте Суда пробелы однозначно потребуют поиска путей решения проблем¹.

Процесс становления эффективного интеграционного правосудия, в рамках Евразийского экономического союза, предполагает в своем развитии определенные этапы. Именно согласованная правовая, в том числе правоприменительная политика в данной сфере, обеспечит систематичность и комплексность мер по формированию судебной системы. Судебная система ЕАЭС призвана играть существенную роль, обеспечивающую единообразное применение права и углубление интеграции. Т.Н. Нешатаева справедливо подчеркивает, что наднациональные суды формируются для единообразного толкования общих норм права и решают поставленную задачу нормотворчески, прецедентно, точечным образом создавая нормы права, которые скрепляют все три вида правового регулирования интеграционных отношений: международный договор, норму, изданную международной бюрократией, и норму, принятую национальными властями, в том числе национальными судами. Задача Суда — применять эти акты таким образом, чтобы цели и задачи Союза не были нарушены и выхолащены².

Актуальное значение сохраняет использование практики Суда Европейского Союза. Подобно Суду ЕС, Суд Евразийского экономического союза должен обладать достаточно широкими полномочиями. Именно политически независимый Суд способствует формированию правовой системы межгосударственного объединения. Как нейтральный орган он может обеспечить правопорядок Евразийского экономического союза посредством единого применения права в своих рамках, издания новых правовых актов и углубления интеграции. Именно практика, в том числе судебная, по мнению П.А. Гука, адаптирует законы к жизненным ситуациям, показывает, насколько эффективна и совершенна действующая в государстве правовая система (соответственно, и надгосударственная правовая система), сигнализирует о неблагоприятии и сбоях в ее функционировании, предлагает пути совершенство-

¹ Малько, А. В. О необходимости формирования правовой политики в сфере создания судебной системы Евразийского экономического союза / А. В. Малько, В. В. Елистратова, С. А. Семикина // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 3. — С. 144–145.

² Нешатаева, Т. Н. Роль Суда в евразийской интеграции: текущий момент // Российское правосудие. — 2015. — № 4. — С. 12.

вания, исправления недостатков, вырабатывает правовые позиции, регулирующие определенный вид общественных отношений, повышает уровень правового сознания и правовой культуры участников правового общения¹.

Юрисдикция Суда ЕАЭС включает две группы полномочий: прямую (разрешение споров) и косвенную (нормоконтроль) юрисдикции. При этом резервируется возможность расширения компетенции Суда за счет отнесения к его рассмотрению споров, перечисленных в иных договорах Союза².

Статут Суда Евразийского экономического союза вносит ряд новшеств по сравнению с Судом ЕврАзЭС. Порядок формирования Суда теперь предусматривает назначение судей Союза на должность решением Высшего Евразийского экономического совета по представлению государств-членов. Регламент Суда утверждается не самим Судом, как в Суде ЕврАзЭС, а также Высшим Евразийским экономическим советом. Компетенция Суда по рассмотрению жалоб частных лиц сужена. Созданы коллегии экспертов, состоящие из представителей государств, для рассмотрения споров о промышленных субсидиях, мерах государственной поддержки сельского хозяйства, применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. Их решения являются рекомендательными для Суда. Однако Статут закрепляет для Суда обязательность заключений коллегий экспертов при решении вопроса о компенсационных мерах. Что касается судебного нормотворчества, то, в соответствии с п. 102 Статута Суда ЕАЭС, решение Суда не изменяет и (или) не отменяет действующих норм права Союза, законодательства государств-членов и не создает новых.

Из Статута Суда Евразийского экономического союза исключен вопрос о преюдициальной юрисдикции. В ее рамках суды уполномочены выносить заключения по вопросам применения права интеграционных объединений в ответ на запросы национальных судов. В этом случае национальный суд, дожидаясь заключения, приостанавливает процесс и выносит решение по существу, руководствуясь выводами международного суда. Однако для многих международных судов кроме функции разрешения споров характерна консультативная юрисдикция, которая предполагает подготовку заключений по вопросам толкования и применения международно-правовых норм по запросам государств или международных организаций. Их называют классическими кон-

¹ Гук, П. А. Судебное нормотворчество как средство совершенствования правовой системы общества // Правовая политика как способ модернизации правовой системы общества / под ред. А. В. Малько. — Москва, 2019. С. 206.

² Там же. С. 10.

сультативными заключениями¹. По своему характеру они являются рекомендательными, необязательными для исполнения. Однако исключение из компетенции Суда ЕАЭС преюдициальной функции вряд ли говорит о его полномочиях, сравнимых с полномочиями Суда ЕС. При этом следует отметить, что преюдициальные заключения Суда ЕС сыграли немаловажную роль в формировании правопорядка Европейского союза.

Государства — члены ЕАЭС значительно изменили юрисдикцию Суда по сравнению с той, которой обладал Суд Евразийского экономического сообщества. Причиной такого подхода А.С. Исполинов называет намерение государств-членов противодействовать рискам, которые несет для них появление сильного суда². Видимо, столь резкое урезание полномочий Суда Союза стало ответом государств-членов на неоправданный судебский активизм Суда ЕврАзЭС при вынесении им первого преюдициального заключения по запросу Кассационной коллегии Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, которая обратилась в Суд с запросом о толковании и применении отдельных положений решений Комиссии Таможенного союза.

В соответствии с п. 46 Статута Суда ЕАЭС Суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза, а также решений органов Союза. Кроме того, по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда, он осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями. Пункт 47 Статута Суда Союза поясняет, что осуществление Судом разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены права на совместное толкование ими международных договоров. Следовательно, национальные суды будут самостоятельно толковать и применять положения норм права Союза. Однако на основе консультативной юрисдикции Суда ЕАЭС, которая предполагает теперь лишь несение классических рекомендательных заключений по запросам государств или органов Союза, при его взаимодействии с национальными судами предполагается осуществлять единообразное применение норм права Союза и способствовать созданию единого

¹ *Исполинов, А.С.* Евразийское правосудие: от Суда Сообщества к Суду Союза // Государство и право. — 2015. — № 1. — С. 84.

² *Исполинов, А.С.* Договор о Евразийском Союзе как инструмент поражения в правах Суда ЕврАзЭС (часть 1) // URL: https://zakon.ru/blog/2014/6/11/dogovor_o_evrazijskom_soyuze_kak_instrument_porazheniya_v_pravax_suda_evrazes_chast_1?ysclid=lrhfh7nq5760910066

правового пространства в режиме верховенства права. Время покажет, насколько это будет эффективно и какими средствами можно обеспечить диалог Суда ЕАЭС с судами государств — членом Союза.

Таким образом, юридический механизм разрешения споров претерпел значительные изменения. Договор Союза предусматривает ограничение общих и процессуальных полномочий нового Суда по сравнению с предшественником. Суд ЕАЭС разрешает споры между государствами-членами, его органами и государствами-членами, рассматривает заявления частных лиц по оспариванию актов или действий (бездействия) Евразийской экономической комиссии, толкует положения международных договоров, заключенных в рамках Союза. Но в связи с исключением из его компетенции возможности предоставления обязательных консультативных заключений по разъяснению положений международных договоров, подписанных в рамках ЕАЭС, по запросам национальных судов государств-членов при спорах, инициированных их участниками в данных судах, влияние Суда ЕАЭС на унификацию толкования законодательных актов и правоприменительной практики национальных судов значительно уменьшилось. Это ограничивает также возможности обращения частных лиц к праву Союза при защите своих интересов в судах государств — членом данного межгосударственного объединения. Такой подход противоречит признанной эффективной практике ЕС, так как в определенной степени ограничивает активную роль суда. Кроме этого, компетенция Суда ЕАЭС была сужена в связи с тем, что решения специализированных групп экспертов, создаваемых из представителей государств для рассмотрения ряда споров, являются для Суда ЕАЭС обязательными.

Относительно исключения преюдициальной юрисдикции имеют место и пессимистические взгляды. А.С. Исполинов полагает, что без диалога Суда Союза и национальных судов, нацеленного на единообразное применение норм права Евразийского союза всеми национальными судами стран Союза, невозможно создание единого правового пространства и, как следствие, полноценного единого внутреннего рынка. Он считает необходимым расширение преюдициальной юрисдикции Суда, поскольку именно она призвана обеспечить единство правоприменительной практики права Союза национальными судами¹. С этим мнением трудно не согласиться.

¹ *Исполинов, А.С.* Договор о Евразийском Союзе как инструмент поражения в правах Суда ЕврАзЭС (часть 2) // URL: https://zakon.ru/blog/2014/6/18/dogovor_o_evrazijskom_soyuze_kak_instrument_porazheniya_v_pravax_suda_evrazes_chast_2?ysclid=lrif05pqye290481011

Положительная практика функционирования Суда ЕврАзЭС может и должна быть использована в процессе выстраивания судебной системы Евразийского экономического союза. Прежде всего речь идет о расширении системы нормоконтроля. Суд ЕврАзЭС имел право толкования международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза и ЕврАзЭС, а также актов, принимаемых органами этих интеграционных объединений. Такую же функцию, по мнению Т.Я. Хабриевой, следует придать и Суду Евразийского экономического союза, что позволит укрепить позиции не только Суда, но и Союза в целом. В связи с этим она отмечает высокий потенциал передачи международным судам функции нормоконтроля, позволяющей совершить настоящий прорыв в развитии системы международной юстиции. Анализируя компетенцию Суда ЕврАзЭС, следует отметить, что ему было предоставлено право рассматривать споры между хозяйствующими субъектами государств участников Таможенного союза. Таким образом, публично-правовая природа юрисдикции данного международного судебного органа дополнилась частноправовым компонентом, что, несомненно, способствовало углублению интеграционных процессов. Такой же совмещенной компетенцией, имеющей силу кумулятивного воздействия, должен обладать и Суд Евразийского экономического союза¹.

Подобно Суду ЕС, Суд Евразийского экономического союза должен обладать достаточно широкими полномочиями. Хотя исключение из компетенции Суда ЕАЭС преюдициальной функции вряд ли говорит о его полномочиях, сравнимых с полномочиями Суда ЕС. Заслуживает поддержки существующее мнение, что именно преюдициальные заключения Суда ЕС сыграли основную роль в формировании правопорядка Европейского союза.

В современных условиях повышенного уровня правовой конфликтности в обществе проблемы становления судебной системы Евразийского экономического союза приобретают особое значение. Суд остается одним из самых цивилизованных инструментов разрешения неизбежных коллизий. Несмотря на спорность отдельных положений Статута Суда Евразийского экономического союза, новый Суд имеет в целом достаточно хороший потенциал для отправления независимого правосудия на высоком профессиональном уровне. Большую роль могла бы сыграть Концепция судебной политики Евразийского экономического союза. Этот документ должен содержать свод теоретических положений, идей,

¹ Хабриева, Т. Я. О правовых контурах и координатах евразийской интеграции // Проблемы современной экономики. — 2013. — № 3. — С. 22.

взглядов по стратегии и тактике совершенствования судебной деятельности, повышению эффективности судебной защиты и реальному обеспечению интересов государств — членов Союза. Положения Концепции должны соотноситься с установками правовой политики государств-членов в сфере межгосударственной интеграции, дополнять, детализировать и развивать ее общие идеи, поскольку судебная политика является особой разновидностью правовой политики. Она выражается в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности надгосударственных органов и должностных лиц ЕАЭС, институтов гражданского общества и направлена на выработку и реализацию стратегии и тактики совершенствования судебной системы Союза в целях повышения эффективности судебной защиты и обеспечения интересов государств — членов межгосударственного объединения.

Судебную политику надо формировать. Она должна отвечать сегодняшним правовым и социальным реалиям, потребностям юридической практики. Судебная политика выступает в качестве идейно-организационной основы, консолидирующего и направляющего фактора оптимизации и совершенствования судебной деятельности ЕАЭС¹.

При формировании судебной системы ЕАЭС важно учесть теневую составляющую и разработать меры по выведению теневых отношений в наднациональной судебной деятельности. Имеют место нарушения принципа равноправия государств. Отсюда возникают серьезные споры и разногласия. Необходимо разработать эффективные механизмы разрешения разногласий между государствами-членами именно на основе их равноправного членства.

Совершенно очевидно, что стабильность единства правового пространства, в данном случае, надгосударственной структуры, определяется не только единством правотворчества, но и единообразием правоприменения, эффективными механизмами устранения нарушающих его препятствий, действенными мерами ответственности государств — членов межгосударственного союза за несоблюдение принципа единства правового пространства². Необходимо выработать не политический, а именно юридический способ привлечения государства к ответственности за нарушение права Союза, вплоть до возможности наложения санкций и штрафов.

¹ Малько, А. В. Проблемы формирования судебной системы Евразийского экономического Союза / А. В. Малько, В. В. Елистратова // Социальные и политические науки. — 2017. — № 3. — С. 44.

² Новикова, А. Е. Единство правового пространства как базовый принцип обеспечения стабильности конституционного строя Российской Федерации / А. Е. Новикова, А. М. Жорник // Advances in Law Studies. — 2016. — Т. 4. — Вып. 3. — С. 48.

Таким образом, правоприменительная политика в сфере Евразийского экономического союза призвана способствовать обеспечению баланса интересов всех участников Евразийского экономического союза и их равноправного членства. Будучи неразрывно связанной с его правотворческой политикой, она представляет один из эффективных механизмов правового регулирования, который способствует единообразию применения права, становлению единого правового пространства как результата взаимодействия надгосударственной правовой системы с национальными правовыми системами государств-членов и взаимовыгодному межгосударственному общению.

Лекция 12

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Е.А. Абаева)

В доктрине правовой политики, составными частями которой выступают правотворческая и правоприменительная¹, принято считать, что последняя представляет собой систему политико-правовых установок, организационно-управленческих средств и тенденций правоприменительной деятельности в сфере *реализации юридических норм*². Ряд авторов предлагают рассматривать правоприменительную политику как одну из *форм реализации правовой политики*, представляющую собой научно обоснованную, последовательную деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленную на совершенствование организации правоприменительной деятельности³, наряду с правотворческой, интерпретационной, доктринальной, правообучающей и т.п.⁴.

Некоторые исследователи такую деятельность связывают с определением стратегии и тактики *механизма правоприменения*, направленную на создание необходимых условий для эффективной правоприменительной работы⁵. Другие склонны рассматривать правоприменительную политику в качестве *завершающей стадии сложного процесса правотворческой политики*, ее итогом и в известной мере целью⁶.

Следует согласиться с мнением Н.Н. Вопленко, что правовая политика выступает *частью общегосударственной политики*, имеет своим объектом правовую жизнь общества и выражает основные направления

¹ Цечоев, В.К. Теория государства и права: учебник / В.К. Цечоев, А.Р. Швандерова. — Москва: Прометей, 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права. — Волгоград, 2009. С. 288.

³ Багаутдинова, Ю.Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2009. С. 10.

⁴ Малько, А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. — 2000. — Ноябрь // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Малько, А.В. Теория правовой политики. — Москва, 2012. С. 189.

⁶ Редько, А.А. Правоприменение в контексте правозащитной политики // Общество и право. — 2010. — № 1. — С. 78–81.

стратегии и тактики создания и реализации права, что позволяет выделить в ее содержании, наряду с правотворческой, правоприменительную политику, определяющую основные тенденции теории и практики правоприменительной деятельности¹. При этом такая политика имеет *подзаконный характер*, призвана создавать необходимые идеологические, организационно-управленческие и иные условия для *надлежащей реализации воли законодателя*, а в ряде случаев выполняет компенсационные функции, внося коррективы и восполняя недостатки правотворческой политики на этапе реализации права².

Основными субъектами правоприменительной политики являются органы публичной власти и их должностные лица, наделенные властными полномочиями и осуществляющие их в сфере применения права. Объем и пределы по руководству правоприменением определяется политико-правовым статусом данных субъектов и выражается в реализации правовых норм «с целью их максимального соответствия политическим интересам», зафиксированным в праве³.

Президент РФ как глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина занимает *центральное место* в системе по руководству и организации правоприменительной политики Российской Федерации. Приоритетность положения Президента РФ вполне обоснована, поскольку, выступая персонифицированным представителем государства, он определяет и обеспечивает бесперебойную работу всего государственного механизма и несет за это ответственность⁴.

Исходя из конституционно-правового статуса главы Российского государства, правоприменительная политика представляет собой деятельность, направленную на исполнение его конституционно-определенных ст. 80 функций (*обязанностей*) путем реализации многочисленных полномочий (*прав*), установленных Конституцией РФ, законами, подзаконными актами, в том числе президентскими указами, распоряжениями и поручениями, а также решениями Конституционного Суда РФ.

¹ *Вопленко, Н.Н.* Правоприменительная политика: понятие и содержание // Тезисы докладов 9-й научной конференции профессорско-преподавательского состава ВолГУ. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1992. С. 96–97.

² *Малько, А.В.* Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение // А. В. Малько, В.А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 3. — С. 5–14.

³ *Рудковский, В.А.* Правоприменительная политика: Сущность и содержание: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. URL: <https://www.disscat.com/content/pravoprimeritelnaya-politika-sushchnost-i-soderzhanie>

⁴ *Крючкова, Е.А.* Парадигма изменений конституционного законодательства о компетенции Президента РФ в гуманитарной сфере // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14. В 2 т. Т. 1. — Москва: ООО «Издательство «Юрист», 2014. С. 576–579.

Согласно конституционной доктрине обеспечение Президентом РФ *публичного блага* достигается путем *руководства, координации и контроля приоритетных сфер* государственного строительства: принятие мер для достижения национальной безопасности, территориальной целостности и суверенитета России; гарантирование Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; поддержание гражданского мира и согласия в стране; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов единой системы публичной власти.

Юридическая возможность для Президента РФ принимать подобные решения или требовать определенных действий (бездействия) от других субъектов выражается в его *правомоциях* по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, а также представительство России внутри страны и в международных отношениях¹.

На конституционном уровне одной из форм определения политики государства выступает обращение Президента РФ к Федеральному Собранию с *ежегодными посланиями* о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84). Из 27 посланий, представленных Президентом РФ с 1997 г. (кроме 2017 и 2022 г.), подавляющее большинство носило определенный тематический характер. Так, современная конституционная реформа была запущена во время оглашения двадцать шестого Послания 15 января 2020 г.² А первые послания имели названия, отражающие их основное содержание: 1994 г. — «Об укреплении Российского государства», 1995 г. — «О действенности государственной власти в России», 1997 г. — «Порядок во власти — порядок в стране», 1999 г. — «Россия на рубеже эпох», 1998 г. — «Общими силами — к подъему России», 2000 г. — «Какую Россию мы строим», 2001 г. — «Не будет ни революций, ни контрреволюций», 2002 г. — «России надо быть сильной и конкурентоспособной».

Что касается правовой природы президентских посланий, то, по мнению одних, это нормативный акт, приравненный по своей силе к закону³; другие считают его официальным документом, не являющимся нормативным актом, а поэтому и необязательным для испол-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. — 2020. — 16 янв.

³ *Краснов, М.А.* Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. — 1997. — 18 марта.

нения гражданами и должностными лицами¹. В этой связи следует сослаться на ст. 15 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где ежегодное послание характеризуется как *основа для издания президентских указов, определяющих стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России*, а также для разработки других документов стратегического планирования².

В целях реализации полномочий в сфере определения основных направлений государственной внутренней и внешней политики, приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а также обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президент РФ формирует и возглавляет Государственный совет РФ (п. «е. 5» ст. 83 Конституции РФ), статус которого определяется специальным федеральным законом³.

В составе Государственного совета действует 18 комиссий по направлениям социально-экономического развития: «Государственное и муниципальное управление»; «Здравоохранение»; «Инвестиции»; «Коммуникации, связь, цифровая экономика»; «Культура»; «Малое и среднее предпринимательство»; «Молодежная политика»; «Наука»; «Образование»; «Промышленность»; «Сельское хозяйство»; «Социальная политика»; «Строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, городская среда»; «Транспорт»; «Туризм, физическая культура и спорт»; «Экология и природные ресурсы»; «Энергетика»⁴.

Представляется, что деятельность в сфере правоприменительной политики главы государства обусловлена прежде всего *нормами Конституции РФ и федеральных законов*, поскольку:

- реализация основных президентских функций в сфере гарантирования национальной безопасности, охраны суверенитета, незави-

¹ Скуратов, Д. Ю. Проблемы участия граждан Российской Федерации в нормотворческом процессе: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2002. С. 47; Колесников, Е. В. Источники Российского конституционного права. — Саратов, 1998. С. 117.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3378; 2020. — № 31 (ч. I). — Ст. 5023.

³ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 50 (ч. III). — Ст. 8039

⁴ Указ Президента РФ от 21.12.2020 № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 52 (ч. I). — Ст. 8793; 2022. — № 29 (ч. III). — Ст. 5458.

симости и целостности государства; поддержания гражданского мира и согласия в стране; обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, *осуществляется в установленном Конституцией РФ порядке* (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ);

- определение основных направлений внутренней и внешней политики государства как способ обеспечения его функций, осуществляется *в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами* (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ);
- издание указов и распоряжений, служащих инструментами реализации его полномочий, *не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам* (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

Следует заметить, что конституционные нормы не содержат четко определенного перечня полномочий по реализации той или иной президентской функции. В этой связи возникает ряд вопросов *теоретико-методологического характера*, а именно какими полномочиями наделяется глава государства для реализации той или иной функции, каковы пределы их реализации, насколько они коррелируются с иными президентскими функциями и полномочиями.

Конституционные новеллы 2020 г., инициированные главой государства, обозначили новую функцию главы государства по *поддержанию гражданского мира и согласия*¹. Примечательно, что утверждение гражданского мира и согласия как аксиома установлена в преамбуле действующей Конституции РФ с 1993 г.

После внесения соответствующих изменений в 2020 г. в ст. 80 Конституции РФ, норма о гражданском мире и согласии была *имплементирована* в конституционное законодательство. Так, Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» определяет статус *Совета безопасности* в качестве конституционного совещательного органа, осуществляющего содействие главе государства в реализации его полномочий по обеспечению национальных интересов и национальной безопасности, охраны суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации, организации обороны и поддержанию гражданского мира и согласия в стране (в формулировке редакции 09.11.2020)². Именно Совет безопасности, формируемый и возглавляемый главой государства, осуществляет *разработку стратегии*

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

² Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. — 2011. — № 1. — Ст. 2; 2020. — № 46. — Ст. 7209.

национальной безопасности России, а также иных *концептуальных и доктринальных документов*¹.

Согласно Стратегии национальной безопасности, утвержденной указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 (далее — Указ Президента РФ № 400), национальная безопасность Российской Федерации представляет собой *состояние защищенности национальных интересов* Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечивается в том числе гражданский мир и согласие в стране. Такое действие классифицируется в качестве *национального интереса и стратегического национального приоритета* Российской Федерации².

В Стратегии противодействия экстремизму в России до 2025 г., утвержденной указом Президента РФ от 29.05.2020 № 344 (далее — Указ Президента РФ № 344), *экстремизм* характеризуется как наиболее сложная проблема современного российского общества, ведет к нарушению гражданского мира и согласия, а деятельность экстремистских организаций угрожает *национальной безопасности* страны³. В том же Указе Президента РФ № 344 среди основных направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму, в частности, в области государственной *культурной политики*, обеспечение гражданского мира и согласия достигается путем *формирования межконфессионального и внутриконфессионального взаимодействия*.

Примечательно, что на постсоветском пространстве международное право также содержит подобные нормы. В частности, одной из целей договаривающихся сторон Содружества Независимых Государств в лице ее глав является *сохранение*⁴ и *укрепление*⁵ гражданского мира и межнационального согласия.

¹ Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 10. — Ст. 1323; 2021. — № 1 (ч. I). — Ст. 84.

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 27 (ч. II). — Ст. 5351.

³ Указ Президента РФ 28.11.2014 № Пр-2753 «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 08.12.1991 (заключено в г. Минске 08.12.1991) // Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. — 1992. — Вып. 1. — С. 6–8, 11. Документ вступил в силу для России 12.12.1991. Документ ратифицирован Постановлением ВС РСФСР от 12.12.1991 № 2014–1.

⁵ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // СЗ РФ. — 1999. — № 13. — Ст. 1489. Документ вступил в силу для России 11.08.1998. Документ ратифицирован Федеральным законом от 04.11.1995 № 163-ФЗ.

Конституционный Суд РФ в своем Заключении от 16.03.2020 № 1-3 о конституционности поправки 2020 г., данном по запросу Президента РФ, установил, что *основополагающее значение для оценки соответствующих изменений* имеют положения Конституции РФ, провозглашающие цель утверждения гражданского мира и согласия¹.

Национальная безопасность, согласно Указу Президента РФ № 400, обеспечивается путем достижения целей стратегических национальных приоритетов, одним из которых выступает государственная и общественная безопасность, которая предполагает *предупреждение и пресечение террористической и экстремистской деятельности* организаций и физических лиц.

В этой связи по инициативе Президента РФ в 2017 г. в ст. 22 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» были внесены уточнения относительно представления заявителем ложных сведений, что дает государству, наряду с подложными документами либо в случае отказа заявителя от принесения присяги, *право прекратить гражданство без воли лица* путем отмены уполномоченным органом решения о приобретении гражданства².

Ложность сведений касается вопроса *соблюдения Конституции РФ и российского законодательства*: если заявитель не имел намерения нести конституционные обязанности гражданина, а целью приобретения гражданства является осуществление деятельности, угрожающей *основам конституционного строя*³. Часть 2 новой редакции ст. 22 определяет, какие преступления подпадают под квалификацию сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство, а именно преступления *террористического и экстремистского характера*.

В декабре 2021 г. Президент РФ инициировал внесение в Государственную Думу проекта нового закона о гражданстве, в котором осно-

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2020. — № 2.

² Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2002. — № 22. — Ст. 2031; Российская газета. — 2022. — 30 дек.

³ Федеральный закон от 29.07.2017 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2017. — № 31 (ч. I). — Ст. 4792.

ваниями для прекращения гражданства натурализованного лица могут служить *совершение преступления (приготовление к преступлению или покушение на преступление)*, а также установление судом факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений при приеме в гражданство или его признании. Статья 24 законопроекта содержит основания прекращения гражданства вследствие совершения преступлений, как и в действующем Законе, террористического или экстремистского характера независимо от времени совершения преступления, даты вынесения приговора суда об осуждении лица и даты принятия решения¹.

К преступлениям как основанию прекращения гражданства помимо указанных в действующем Законе в законопроект добавлены такие составы, как бандитизм, занятие высшего положения в преступной иерархии, а также деяния, сопряженные с осуществлением террористической деятельности (угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава; организация массовых беспорядков), преступления в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ; *преступления против государства* (государственная измена, шпионаж). Примечательно, что органы, ведающим делами о гражданстве и принявшие решение о приеме в гражданство, уполномочены его отменить только при *согласовании с Президентом РФ*.

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов власти входит в традиционный перечень функций главы государства. Конституционная поправка 2020 г. не только ввела в конституционно-правовой оборот понятие *публичной власти* (ранее полномочия Президента РФ в данном направлении ограничивались государственной властью), но и поставила перед Президентом РФ задачу по обеспечению ее *единства и системности*.

Институционализация конституционной реформы 2020 г. выразилась прежде всего в принятии ряда законодательных актов, в том числе Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации» (далее — Закон о Госсовете РФ), внесенного в Государственную Думу по инициативе Президента РФ². Среди основных задач Госсовета по данному направлению — подготовка Президенту РФ предложений по вопросам формирования механизмов правового режима единства публичной власти; содействие при исполь-

¹ Система обеспечения законопроектной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8>

² Президент РФ внес законопроект о Государственном совете. URL: <http://duma.gov.ru/news/49724/>

зовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами публичной власти.

Закон о Госсовете РФ дал определение *единой системы публичной власти* как совокупности органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления, деятельность которых осуществляется в соответствии с конституционным принципом *согласованного функционирования и взаимодействия*. В обеспечении данного принципа решающая роль принадлежит Президенту РФ через *координацию* деятельности органов власти, а также иным органам публичной власти в пределах их компетенции, в том числе Государственному совету РФ и Правительству РФ.

Обеспечение деятельности Президента РФ в сфере *разрешения конституционных разногласий и конфликтов и использования согласительных процедур* ложится не только на Государственный совет РФ, этим занимаются в той или иной степени все *совещательно-консультативные органы* при Президенте РФ и *структуры Администрации*. Так, в качестве одной из задач Совета по развитию гражданского общества и правам человека значится подготовка предложений по вопросам *взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества*¹.

Представляется, что правоприменительная политика по обеспечению Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти выражается в следующих его полномочиях:

- 1) формирование либо участие в формировании органов власти;
- 2) взаимное делегирование полномочий и взаимодействие с органами власти при их осуществлении;
- 3) руководство и координация деятельностью органов власти;
- 4) проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами власти;
- 5) контроль за законностью и эффективностью деятельности органов власти.

Во вновь принятом Федеральном конституционном законе от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² устанавливается *механизм* обеспечения Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия Правительства РФ и иных орга-

¹ Положение о Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils>

² СЗ РФ. — 2020. — № 45. — Ст. 7061.

нов, входящих в единую систему публичной власти. Кроме того, роль Президента РФ как *координатора региональных органов публичной власти* закреплена в принятом Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах организации публичной власти)¹.

Следует заметить, что отсутствие конкретизации в Конституции РФ согласительных процедур (ст. 85) имеет принципиальное значение, так как в результате Президент РФ оказывается *свободным в своем выборе*. Президенту РФ принадлежит право самостоятельно определять и устанавливать те согласительные процедуры, которые смогут эффективно разрешить суть спора с учетом взаимодействия и согласованности всего государственного механизма. Это могут быть переговоры, создание специальных комиссий или иных форм согласования спорных вопросов с целью выработки сторонами согласованного решения.

Анализ конституционных новелл позволяет констатировать, что целью их введения стало закрепление ранее законодательно установленных президентских полномочий либо наделение новыми по гуманитарным, кадровым и регуляторно-контрольным вопросам, направленным на обеспечение единства системы органов публичной власти:

в отношении законодательной власти — расширение спектра взаимодействия по формированию и контролю за деятельностью исполнительной власти; увеличение числа президентских назначенцев-сенаторов и конкретизация их статуса. Новеллы Конституции РФ 2020 г. установили порядок взаимодействия Президента РФ с Советом Федерации по ряду кадровых вопросов путем проведения соответствующих консультаций в отношении назначения прокурорского корпуса (п. «е. 1» ст. 83), а также руководителей ряда федеральных органов исполнительной власти (п. «д. 1» ст. 83 Конституции РФ) так называемого президентского блока²;

в отношении исполнительной власти — общее руководство Правительством РФ, личная ответственность ее председателя перед Президентом РФ, установление на конституционном уровне *обязательность исполнения президентских поручений* (ст. 113, 115, п. 5 ст. 117).

Так, по итогам заседания Президиума Госсовета, состоявшегося 21 июня 2022 г., Президент РФ утвердил перечень из 35 поручений,

¹ СЗ РФ. — 2021. — № 52 (ч. 1). — Ст. 8973; 2022. — № 29 (ч. III). — Ст. 5238.

² Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. — 2020. — № 4. — Ст. 346; 2022. — № 43. — Ст. 7383.

в том числе Правительству РФ: утвердить стратегию развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г., комплексную программу «Строительство»; разработать и утвердить программу модернизации коммунальной инфраструктуры на 2023–2027 гг. и ряд других¹.

Представляется, что акты, действия и решения главы Российского государства направлены на эффективное исполнение его конституционных функций, но именно поручения играют существенную роль в их реализации². Следует заметить, что поручения как инструмент реализации президентских полномочий впервые на конституционном уровне получили закрепление в результате конституционной реформы 2020 г. Еще в 1996 г. указом Президента РФ вводится правовой режим организации контроля и проверки исполнения поручений Президента РФ³, а 2011 г. специальным указом Президента РФ закреплена современная Процедура совершенствованию организации исполнения его поручений и указаний (далее — Указ № 352)⁴;

в отношении судебной власти — совместное с Советом Федерации решение вопросов о досрочном прекращении полномочий ряда представителей судебного сообщества в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «е. 3» ст. 83) (изъятие из компетенции квалификационной коллегии судей).

В целях обеспечения реализации конституционных полномочий по внесению в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судей указом Президента РФ от 17.02.2021 № 96 установлено, что рассмотрение поступивших обращений и информации о соверше-

¹ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69206>

² Крючкова, Е.А. Поручения Президента РФ как инструмент обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в гуманитарной сфере // Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ: материалы VI Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников. Вып. 6. — Саратов: Саратовский источник, 2013. С. 104–107.

³ Указ Президента РФ от 06.11.1996 № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1996. — № 46. — Ст. 5241 (утратил силу).

⁴ Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» (вместе с «Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации») // СЗ РФ. — 2011. — № 14. — Ст. 1880.

нии судьями поступка, порочащего честь и достоинство судьи, о наличии иных обстоятельств, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий, осуществляется в *Управлении по вопросам государственной службы и кадров совместно с Управлением по вопросам противодействия коррупции Администрации Президента РФ*. По итогам такого рассмотрения материалы передаются в *Комиссию при Президенте РФ по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий* для подготовки ему соответствующих рекомендаций¹.

Сама формула *публичного взаимодействия* власти и *его конечная цель* обозначены в новой редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти и местного самоуправления входят в единую систему российской публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее *эффективного решения задач в интересах населения*, проживающего на соответствующей территории. Данная норма воспроизведена в несколько скорректированной формулировке в ст. 1 Закона об общих принципах организации публичной власти, где помимо указанных выше органов упоминаются *иные государственные органы*, деятельность которых в их совокупности направлена на решение соответствующих задач.

Президентские полномочия по *оценке эффективности деятельности органов публичной власти*, осуществляющих взаимодействие по решению задач в интересах населения, напрямую в Конституции РФ не обозначены, однако получили правовую регламентацию в конституционном законодательстве.

Согласно ст. 17 Закона о Госсовете РФ взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, основано на ряде принципов, первый из которых — *эффективность осуществления публичных функций* на соответствующей территории и выполнение социально-экономических обязательств государства. Такая эффективность оценивается в отношении органов *исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления*, как следует из нормы о деятельности Государственного совета РФ, содействующего Президенту РФ в вопросах обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти (ст. 6).

Совет участвует в *определении, согласовании и утверждении критериев и показателей* эффективности, готовит предложения по их *повы-*

¹ Указ Президента РФ от 17.02.2021 № 96 «Об обеспечении реализации некоторых конституционных полномочий Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 8 (ч. I). — Ст. 1312.

шению в отношении высших должностных лиц субъектов Федерации и глав муниципальных образований (п. 4 ст. 5), обеспечивает *мониторинг планируемых и достигнутых показателей* деятельности и представляет соответствующий доклад Президенту РФ, а также участвует в *разработке и определении мер поощрения* субъектов Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности.

Другой принцип взаимодействия органов публичной власти гласит, что оценка эффективности управления и мониторинг их деятельности осуществляется в соответствии с *федеральными и региональными законами*. Так, в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и местного самоуправления отдельные нормы посвящены оценке эффективности деятельности их органов, где ключевая роль отводится Президенту РФ, *утверждающему показатели* эффективности деятельности органов власти и *контроль за их достижением*. Такие показатели устанавливаются в отношении деятельности *высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Федерации* (ч. 1 ст. 35 Закона об общих принципах организации публичной власти), а также *органов местного самоуправления* (ст. 18.1. Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)¹.

Первым среди 20 показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Федерации, установленных указом Президента РФ от 04.02.2021 № 68 (далее — Указ Президента РФ № 68), значится *доверие к власти*, а именно к Президенту РФ и высшим должностным лицам субъектов Федерации². В указе президентской администрации поручено представить на утверждение *методику расчета* показателя доверия к власти, а также ежегодно, до 1 марта, представлять Президенту РФ доклад о значениях показателя за отчетный период. По остальным 19 показателям Президентом РФ было дано поручение Правительству РФ совместно с комиссиями Государственного совета утвердить методики их расчета, которые нашли отражение в правительственном постановлении Правительства РФ от 03.04.2021 № 542³. Заметим, что, в отличие от первого показателя доверия к власти, уровень достижения которого определя-

¹ СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2022. — № 29 (ч. II). — Ст. 5220.

² СФ РФ. — 2021. — № 6. — Ст. 966; 2022. — № 37. — Ст. 6317.

³ СЗ РФ. — 2021. — № 16 (ч. III). — Ст. 2770.

ется в том числе посредством оценки *общественного мнения в отношении достижения* в субъектах Федерации *национальных целей развития России, обоснование перечня остальных* в Указе Президента РФ № 68 не представлено.

Анализ показателей как в действующем, так и в предыдущем президентском указе¹, часть которых носит неизменный характер (например, ожидаемая продолжительность жизни при рождении; уровень бедности; уровень образования), часть — вновь установленные (например, темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения; доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом; эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи; доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью), позволяет утверждать, что их перечень обусловлен установленными Президентом РФ *национальными целями развития страны* на период до 2030 г., а именно сохранением населения, здоровье и благополучие людей; возможностями для самореализации и развития талантов; комфортной и безопасной средой для жизни; достойным, эффективным трудом и успешным предпринимательством; а также цифровой трансформацией².

Следует заметить, что впервые перечень показателей оценки эффективности региональных органов исполнительной власти, в соответствии с изменениями Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, был утвержден Президентом РФ еще в 2007 г. Первоначально было утверждено 43 показателя, в редакции 2010 г. — 48⁴, и периодически перечень изменялся как по количеству, так и по показателям: 2012 г. — существенное сокращение показателей

¹ Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2019. — № 17. — Ст. 2078 (утратил силу).

² Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. — 2020. — № 30. — Ст. 4884.

³ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. — 2007. — № 1 (ч. 1). — Ст. 21.

⁴ Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2007. — № 27. — Ст. 3256; 2010. — № 20. — Ст. 2432 (утратил силу).

до 11, впоследствии их стало 12¹, 2017 г. — перечень возрос до 24², 2019 г. — до 15³.

Нормами Закона об общих принципах организации публичной власти установлено, что Правительство РФ представляет Президенту РФ доклады о достигнутых субъектами Федерации и планируемых значениях показателей, хотя ранее высшее должностное лицо субъекта Федерации напрямую представляло Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей (ч. 2 ст. 26.3.2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ⁴).

Показатели для оценки эффективности деятельности органов *местного самоуправления* также утверждаются Президентом РФ. По итогам такой оценки высшее должностное лицо может выделить гранты муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей, а Правительство РФ — предоставить бюджетам субъектов РФ межбюджетные трансферты в целях поощрения лучшей практики деятельности органов местного самоуправления.

Среди 13 показателей, утвержденных еще в 2008 г. с незначительными корректировками⁵, большинство обусловлены *вопросами местного значения* (например, созданию условий для развития малого и среднего предпринимательства соответствует показатель — число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения в муниципальном образовании). Особо следует отметить такой показатель, как *результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания*, поскольку подобная информация должна быть включена в ежегодный отчет о результатах

¹ Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2012. — № 35. — Ст. 4774; 2015. — № 3. — Ст. 569 (утратил силу).

² Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2017. — № 47. — Ст. 6963 (утратил силу).

³ Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2019. — № 17. — Ст. 2078 (утратил силу)

⁴ СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2021. — № 52 (ч. I). — Ст. 8973 (утратил силу).

⁵ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. — 2008. — № 18. — Ст. 2003; 2021. — № 24 (ч. II). — Ст. 4479.

деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ (ч. 4 ст. 35 Закона об общих принципах организации публичной власти).

Таким образом, правоприменительная политика Президента РФ заключается в компетентной деятельности по исполнению конституционно установленных функций в гуманитарной сфере, национальной безопасности, публичной власти с помощью определения основных направлений внутренней и внешней политики государства и его персонифицированного представительства, путем реализации многочисленных полномочий по координации, контролю и оценке эффективности органов власти, а также издания актов, дачи поручений и принятия ряда иных стратегически значимых решений.

Безусловно, решение столь ответственных государственных задач требует четкого администрирования, создания сквозной системы управления и взаимодействия, связанности всех этапов работы с четкими процедурами деятельности и общими принципами¹. Организацию такого процесса призван обеспечить Президент РФ, стоящий вне системы разделения властей, выполняя, в случае конфликта, роль арбитра, не обремененный корпоративными или узковедомственными интересами, а выражающий как общенациональные (государственные) интересы в целом, так и интересы отдельного человека частности.

¹ Тихон, Е.А. Президент Российской Федерации — гарант прав и свобод человека и гражданина / под ред. Г.Н. Комковой. — Саратов: Изд-во СГУ, 2008. С. 33.

Лекция 13

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

(Т.В. Милушева, Т.В. Касаева)

Правоприменительная политика выступает продолжением правовой политики и наследует ее основные характеристики. Вместе с тем правоприменительной политике присущи и специфичные черты, отражающие ее особое место в системе выработки и реализации государственно-правовой стратегии.

Правоприменительная политика — феномен многоплановый, его изучение следует осуществлять как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровнях¹. Раскрывая вопросы правоприменительной политики органов исполнительной власти с научно-теоретических позиций, представляется методологически верным начать с изучения особенностей исполнительной власти, как субъекта правоприменения. Очевидно, что правоприменительной деятельности органов исполнительной власти свойственны основные черты, существенные признаки и функции, вытекающие из содержания исполнительной власти как власти правоприменительной. Основные ее характеристики выражаются в следующих положениях:

1) исполнительная власть материализуется в деятельности специальных субъектов, наделенных властными полномочиями и определенной компетенцией. В государственном механизме исполнительная власть представлена иерархической системой органов исполнительной власти;

2) исполнительная власть реализуется в форме управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности. Однако исполнительная власть не тождественна государственному управлению. Как верно подмечено, «власть не сводима к процессу управления, в котором согласование действий достигается механически, без участия воли. Власть предполагает свободного субъекта, обладающего самостоятельной волей и специфическими интересами»²;

¹ Малько, А.В. Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Law Enforcement Review. — 2017. — Vol. 1. — № 3. — P. 5–14.

² Пермяков, Ю.Е. Лекции по философии права: учеб. пособие. — Самара: Самарский университет, 1995. С. 68.

3) деятельность исполнительной власти направлена во внешнюю среду. В качестве основного объекта этой деятельности выступает гражданское общество. Исполнительная власть создается не для себя самой, своего внутриаппаратного дела, но для служения этому обществу. Роль и значение исполнительной власти, таким образом, видится в создании условий для общественного саморазвития с применением при необходимости мер государственного принуждения, правовой защиты и т.д.;

4) исполнительной власти присущ динамичный, организующий характер. Являясь мобильной, гибкой системой, живо реагирующей на всякие изменения в общественной среде, отличается устойчивостью, способностью сохранять конституционность государственности в целом;

5) всеобщность исполнительной власти связана с ее распространенностью на обширные территории и контингенты людей. В ее ведении находятся огромные ресурсы: людские, технические, экономические, правовые, информационные и др.;

8) универсальность исполнительной власти выражается в ее непрерывном, постоянном действии во времени и пространстве; в осуществлении в пределах своих полномочий правотворческой и юрисдикционной функций;

9) деятельность исполнительной власти осуществляется «на основе и во исполнение» закона, в связи с чем она имеет подзаконный характер;

10) правоприменительный характер исполнительной власти вытекает из ст. 110, 113, 114, 115 Конституции РФ, согласно которым она ориентирована прежде всего на реализацию законов, иных нормативных актов. Ее основное назначение — организация исполнения актов законодательной власти и других нормативных актов.

Таким образом, исполнительная власть — самостоятельная ветвь публичной государственной власти, имеющая организующий, универсальный, всеобщий, динамичный и устойчивый характер, представленная системой органов, призванных выполнять функции государства преимущественно в форме правоприменения.

Как верно отмечал Ф.Ф. Мартенс, организация установленной исполнительной власти является до некоторой степени мерилем того уровня развития, которого достигло данное государство¹.

В юридической науке утвердилось понимание правоприменения как юридического средства государственного управления, способа государственно-правового воздействия на общественные отношения²,

¹ *Мартенс, Ф. Ф.* Курс русского государственного права. — Санкт-Петербург, 1873–1874. С. 57.

² *Василенко, А. В.* Сущность и принципы правоприменительной деятельности (Теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1987. С. 9.

что во многом определяет положение, которое занимает эта деятельность в механизме реализации норм права. В литературе обоснованно подчеркивается, что правоприменение имеет специальную направленность на претворение права в жизнь, правоприменительные органы оказывают специальную помощь в реализации прав и обязанностей другими субъектами. Применение норм права выступает сложной формой реализации, объединяющей в себе черты других форм, в частности действий по соблюдению, исполнению, использованию норм права. Непосредственные формы реализации, особенно соблюдение права, в свою очередь, способствуют правоприменительной деятельности, являются организующими началами поведения субъекта власти.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти возникает как результат развития отношений между субъектом, издавшим норму права, — органом управления (правоприменителем) и субъектом, которому адресован акт правоприменения.

Отправной точкой правоприменительных отношений является норма права, которая определяет правовое положение органов исполнительной власти, их полномочия и компетенцию. Сами эти нормы в правоприменительных правоотношениях не реализуются, но создают условия для возникновения правоприменительной деятельности субъектов исполнительной власти. Есть все основания считать, что в данном случае имеют место общерегулятивные, в частности правообеспечительные, отношения¹.

Следующая правореализационная цепь связывает правоприменителя и управляемого субъекта. В качестве последнего может выступать как нижестоящий орган в системе исполнительной власти, так и гражданин. Связь правоприменителя и управляемого субъекта опосредуется в конкретных правоотношениях. Означенный момент получил освещение в работах И.Я. Дюрягина², который отмечал, что «правоприменительные отношения служат универсальной формой конкретных правоотношений, по управлению со стороны государства деятельностью персонально определенных лиц»³.

Правоприменительные отношения неоднородны. Они включают материальные и процессуальные связи. Материально-правовые связаны с изданием правоприменительного акта; процессуальные отношения носят обеспечивающий характер по отношению к материально-

¹ *Матузов, Н. И.* Общерегулятивные правоотношения и их специфика // Теория государства и права. — Москва, 1995. С. 414.

² *Дюрягин, И. Я.* Право и управление. Москва, — 1981. С. 96–99.

³ Там же. С. 110.

правовым. Процессуально-правовые отношения являются продолжением материально-правовых и носят вторичный характер. В сфере государственного управления возникают два вида процессуальных отношений: организационные и регулятивные. Организационно-процессуальные отношения имеют место при решении вопросов о создании органов исполнительной власти, обеспечении возможности их совершенствования и т.д. Регулятивно-процессуальные отношения возникают в ходе рассмотрения конкретных дел и принятия решений¹.

Таким образом, механизм реализации права органами исполнительной власти обладает сложным, комплексным характером и представляет собой совокупность общих (правообеспечительных) и конкретных (правоприменительных) правоотношений; материальных и процессуальных.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти имеет властный характер, что предполагает одностороннее волеизъявление государства или его законных представителей. Властное воздействие на поведение непосредственных субъектов права осуществляется в ходе рассмотрения конкретных дел и вынесения по ним конкретных правовых решений.

Государственно-властный характер органа исполнительной власти, применяющего норму права, нельзя рассматривать безотносительно к компетенции этого субъекта. Орган, применяющий норму права, должен совершать только те действия, которые входят в его компетенцию, никаких других властных действий он совершать не может, так как вся фактическая деятельность правоприменительных органов, с точки зрения требований законности, должна протекать в рамках правовых предписаний.

Правоприменительная деятельность органов управления подзаконна. Подзаконность правоприменительной деятельности проявляется не просто как учет основных требований нормы права, но и духа демократической правовой системы России, нравственных ценностей общества, требований морали. Все эти факторы в конечном итоге, оказывают влияние на содержание и отдельные элементы правоприменительного акта.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти отличается от аналогичной деятельности других органов по своему целевому назначению. Путем издания конкретных, властных предписаний они осуществляют расстановку кадров, совершенствуют струк-

¹ Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. — Москва, 1979. С. 26–27.

туру, осуществляют контроль, надзор, регистрационную и иную деятельность и т.д. Конкретные целевые установки носят или организационный или регулятивный характер.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти — творческий процесс, несущий на себе отпечаток личности правоприменяющего субъекта. Представляют определенный интерес социально-психологические аспекты применения правовых норм. Достаточно подробно они исследованы В.В. Лазаревым. Правоприменитель, по его мнению, всегда выступает в «двух лицах». С одной стороны, он действует от своего имени, выражает свое мнение, демонстрирует свои чувства, и в то же время он официальный выразитель государственного мнения, выступает от имени государства. Обеспечить беспрепятственное действие права — вот смысл решения любого юридического дела. Поэтому самому правоприменителю необходимо соблюдать, исполнять, использовать адресованные ему правовые нормы. Авторитет власти подрывается в том числе и по причине несоблюдения данной властью ею же провозглашаемых законов¹.

В ходе контактов с правоприменяющими органами у человека должно укрепляться чувство законности, справедливости и обоснованности выносимых решений. Он должен убеждаться в надежности установленных в законе гарантий и свобод. Правоприменяющее учреждение в этом смысле следует рассматривать в качестве своеобразных центров формирования нравственной, правовой и общей культуры граждан, поскольку они демонстрируют эту культуру в действии. Правоприменение воспитывает самой процедурой и фактом принятия соответствующих решений. Учитывая то обстоятельство, что едва ли не каждый гражданин в течение жизни общается с правоприменителем, можно заключить о масштабах правовоспитательной деятельности.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, как уже отмечалось, имеет управленческую природу, направлена на удовлетворение потребностей и интересов всего общества. В отличие от применения права судебными органами, прокуратуры, которые применяют нормы права в случае нарушения закона, она обладает повышенной социальной значимостью².

Обобщая высказанные суждения можно заключить, что правоприменение — это разновидность управленческой деятельности, отличающаяся властным, подзаконным, творческим характером, обладающая

¹ Лазарев, В.В. Социально-психологические аспекты применения права. — Казань, 1982. С. 29.

² Горшнев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — Москва: Юридическая литература, 1972. С. 164–201.

повышенной социальной значимостью и оказывающая воспитательное воздействие на субъектов правоотношений, в рамках которой на основе норм права осуществляется организационно-регулятивная или правоохранительная деятельность.

В юридической литературе различают две формы применения права: оперативно-исполнительную и правоохранительную (юрисдикционную)¹, хотя предлагаются и иные наименования форм правоприменительной деятельности, суть их примерно одна и та же².

Применительно к органам исполнительной власти важная роль принадлежит оперативно-исполнительной деятельности как одной из форм реализации государственно-правовых предписаний. Она представляет собой опосредуемую правом совокупность способов государственного воздействия на общественные отношения, являющиеся объектом той или иной государственной функции, предполагает разрешение разносторонних вопросов, возникающих в процессе управления обществом.

Органы исполнительной власти выступают в рамках данной деятельности не пассивными исполнителями закона. Обладая властными полномочиями, они предпринимают активные действия по собственной инициативе, реагируя на сложившуюся управленческую ситуацию. В процессе оперативно-исполнительного правоприменения органы управления применяют, как правило, диспозицию нормы права.

Оперативно-исполнительная деятельность осуществляется посредством издания актов индивидуального характера,

Согласно ч. 1 ст. 110 ст. Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. В соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», указом Президента РФ от 09.03.2004 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» к числу федеральных органов исполнительной власти относятся: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства³.

¹ Самощенко, И. С. О правовых формах осуществления функций советского государства // Советское государство и право. — 1956. — № 3. — С. 86.

² Козлов, Ю. М. Предмет советского административного права. — Москва, 1967. С. 90–91.

³ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ; указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Правоприменительную деятельность и право издавать индивидуальные акты управления имеют федеральные службы и федеральные агентства:

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

Федеральное агентство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. В пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Органы исполнительной власти участвуют в правоприменительных отношениях как органы, гарантирующие реализацию различным субъектам их взаимных прав и обязанностей. Отношения такого характера могут возникать как по инициативе граждан (назначение пенсии по заявлению гражданина) или по инициативе государственного органа (призыв в армию), между двумя органами исполнительной власти, один из которых находится в подчинении у другого (реорганизация аппарата), между государственным органом и должностным лицом и т.д. Но в любом случае орган исполнительной власти выступает гарантом реализации взаимных прав и обязанностей субъектов правоотношений.

Правоприменительную деятельность органов исполнительной власти рассмотрим на примере реализации функции по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими и физическими лицами общеобязательных правил поведения, установленных законом, осуществляемых в пределах своей компетенции, которая предполагает: выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрацию актов, доку-

ментов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов; Например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта имеет право: проверять в установленном порядке деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; организовывать проведение необходимых расследований; запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Службы; применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений. В частности, указанная федеральная служба осуществляет функции по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации: выдает разрешительные документы на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, на перевозку опасных грузов, регистрацию морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания и т.п.

Исполнительная власть не может реализоваться сама по себе, она всегда должна воплотиться в конкретных действиях, которые представляют собой различные формы государственного управления. Особую роль в процессе государственного управления играют такие действия должностных лиц, которые вызывают последствия юридического характера. Речь идет о правовых актах управления. Среди правовых актов управления можно назвать подзаконные нормативные акты, индивидуальные правоприменительные акты, административно-правовые договоры.

Одной из проблем в сфере функционирования исполнительной власти является отсутствие единого подхода к формам правовых актов, ввиду чего их великое множество: постановления, приказы, распоряжения, инструкции, указания и т.д. Необходима унификация форм правовых актов управления, что послужило бы не только повышению эффективности деятельности органов исполнительной системы власти, но и способствовало укреплению законности.

Нормативные акты управления являются наиболее емким выражением процесса реализации права органами исполнительной власти. Акты исполнительных органов государственной власти не только наиболее многочисленны среди всего массива правовых актов, но и наиболее динамичны, способны отразить и закрепить постоянно изменя-

ющиеся условия общественной жизни. Тяготение исполнительной власти к нормотворчеству имеет объективный характер ввиду обилия актов непрямого действия, требующих дополнительной регламентации. Они носят подзаконный характер: издаются на основе и во исполнение закона. Спецификой подзаконных актов исполнительной власти является то, что они всегда ближе к непосредственной социальной политике, тоньше ее чувствуют. К сожалению, на практике можно наблюдать, как органы исполнительной власти в подзаконных актах формулируют первичные нормы права, не имеющие своей основы в законах.

Как справедливо отмечает Н.И. Матузов, «большинство правительственных постановлений и распоряжений, ведомственных приказов и инструкций, вообще актов исполнительных органов так или иначе противоречат законам, в том числе конституционным, зачастую сводя их на нет. Тем самым из подзаконных они превращаются в «надзаконные». В этом — одно их проявлений опасного и дезорганизующего правового нигилизма, неуважения к законам»¹.

Индивидуальные правоприменительные акты должны отвечать следующим требованиям: соответствовать нормативным правовым актам, на основе которых они принимаются; издаваться в пределах компетенции органа исполнительной власти или должностного лица; содержать глубокую и всестороннюю характеристику конкретной ситуации².

Наиболее значимые черты таких актов следующие:

- является результатом правоприменительной деятельности органа исполнительной власти, выражает властную природу государственно-управленческой деятельности;
- представляет одностороннее волеизъявление властного субъекта, predeterminedное началами, характеризующими исполнительную власть в целом;
- представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;

¹ Матузов, Н.И. Юридические коллизии и способы их разрешения // Теория государства и права. — Саратов, 1995. С. 356.

² Цыбулевская, О.И. Правовые акты органов исполнительной власти: погрешности юридической техники / О.И. Цыбулевская, А.В. Ермолаева // Юридическая техника. Ежегодник. «Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки). — 2015. — № 9. — С. 289–291.

- имеет императивный характер. Содержит в себе юридически властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата;
- имеет подзаконный характер. Издаётся полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр.;
- имеет, как правило, письменную форму, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления);
- представляет собой разновидность служебного документа, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц);
- занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;
- создает юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы) либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;
- в случае несоблюдения содержащихся в нем юридически властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность)¹.

Процесс принятия индивидуальных актов связан с наличием у органов исполнительной власти оперативной самостоятельности и возможности использования административного усмотрения как «активное, целеустремленное поведение (деятельность) правоприменяющего субъекта, основанное на самостоятельном поиске нужного комплекса нормативно-регулятивных средств, требующихся для решения конкретной управленческой ситуации и соответствующих сложившимся

¹ Административное право России / под ред. Л.Л. Попова. — Москва, 2005. С. 125–126.

обстоятельствам»¹. Понимание усмотрения, его пределов и параметров для публичной правоприменительной деятельности — это основной вопрос возможностей государственного управления. Раскрытие его позитивного потенциала, выявление и закрепление эффективных регуляторов позволят не допустить перерастания свободы усмотрения в произвол, злоупотребления со стороны властных субъектов, конфликта интересов и коррупции.

Во-первых, действие данного феномена должно происходить в рамках формулы «на основе и во исполнение закона», т.е. характер и объем административного усмотрения определяется законом. Во-вторых, компетенцией государственного органа, предметами ведения. Для правительственных структур круг возможных действий наиболее широк, для министерств и ведомств характерна «большая» связанность актами правительства, региональные органы свободны в сфере своей собственной компетенции и «связаны» решениями и действиями федеральных органов в пределах их исключительного и совместного ведения. В-третьих, принципами законности, справедливости, целесообразности и др. В-четвертых, нормативными регуляторами из области морали.

Действия властных субъектов при нарушении пределов правоприменительного усмотрения могут быть причиной коррупции². Она является наиболее опасным видом негативного воздействия на правосознание и поведение граждан. Коррупция не только разлагает саму власть изнутри, но и порождает у людей чувство апатии, недоверия к властным структурам. Так, из 6,5 тыс. уголовных дел о коррупции за 2019 г. обвиняемыми проходили 752 сотрудника МВД, 476 представителей органов местного самоуправления, 181 сотрудник Федеральной службы исполнения наказаний и 84 сотрудника Федеральной службы судебных приставов (ФСПП). Кроме этого, к уголовным делам о коррупции за 2019 г. привлекались 27 сотрудников СК России³.

В 2021 году показатели коррупционной преступности в России выросли на 13,8%. Было зарегистрировано 35051 преступление коррупционной направленности, что составляет 1,74% в общей структуре

¹ Усмотрение в правоприменительной деятельности: современные подходы / под ред. О.И. Цыбулевской. — Саратов, 2022.

² Касаева, Т.В. Противодействие коррупции в аспекте правоприменительного усмотрения / Современные подходы к противодействию коррупции: тренды и перспективы: сборник тезисов докладов и статей Всероссийской научной конференции с зарубежным участием (21 ноября 2019 г.). Т. 1. — Москва, 2019. С. 64–68.

³ Майстренко, Г.А. Противодействие коррупции в России: правовое регулирование // Право и образование. — 2020. — № 9. — С. 36.

преступности. Из них более 18,5 тыс. преступлений связанных с взяточничеством. Это на 27,8 % больше, чем в 2020 г.¹

Одним из средств минимизации коррупции в сфере властеотношений при реализации дискретных полномочий является правовое урегулирование конфликта интересов. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) уточнил многие правовые конструкции и понятия, в том числе конфликт интересов, распространив его на все виды государственной службы. Конфликт интересов стал трактоваться как ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей. В части 4 и ч. 5 ст. 11 Закона о противодействии коррупции закреплены основные способы урегулирования конфликта интересов. Перечень этих способов достаточно объемён. В то же время он не является исчерпывающим и должен со временем пополняться. В науке уже есть предложения на этот счет (например, включить в него такие рычаги, как ограничение доступа служащего к конкретной информации; усиление контроля за исполнением государственным служащим обязанностей; установление коллегиального порядка принятия решений по вопросам, которые могут привести к конфликту интересов)².

К сожалению, конструкция «личная заинтересованность» хотя и несколько детализирована законодателем, не претерпела существенных изменений, как и прежде, выражается лишь в форме имущественных выгод для чиновника. Между тем такая трактовка уже не соответствует реалиям. Очевидно, что личная заинтересованность в контексте предотвращения и урегулирования конфликта интересов должна соответствовать международно-правовым стандартам, например, ч. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции и охватывать не только материальный аспект, но и интерес властного субъекта в приобретении нематериального блага (политических предпочтений, обещаний должности, награды, карьерного роста, выгод для членов семьи и т.п.). Всесторонний анализ конструкции «неосновательное обогащение» (с точки зре-

¹ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2021 года. URL: https://img-cdn.tinkoffjournal.ru/-/sb_21_12.pdf

² Чаннов, С. Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. — 2009. — № 2. — С. 20—26; Милушева, Т. В. Конструкция «конфликт интересов»: вопросы правового регулирования / Т. В. Милушева, Т. В. Касаева // Юридическая техника. — 2012. — № 7. — Ч. 2. — С. 487—492.

ния нормативного закрепления и правоприменения) также ждет своего часа.

Обобщая изложенное, отметим, что правоприменительная политика органов исполнительной власти должна формироваться в русле правовой и правоприменительной политики в самом широком смысле. В то же время она должна учитывать важнейшие специфические характеристики исполнительной власти: универсальность, мобильность и оперативность, устойчивость, подзаконность, управленческий характер деятельности. Кроме того, система органов исполнительной власти представлена множеством субъектов, со своими задачами и функциями, эффективное взаимодействие которых является гарантией законности, целесообразности, эффективности, результативности управленческой деятельности.

В сфере организующего исполнительно-оперативного правоприменения одним из значимых принципов является целесообразность как необходимость выбора наиболее оптимального варианта правового решения в тех или иных конкретных обстоятельствах¹. Для того чтобы целесообразность в процессе правоприменительной деятельности была законной, необходим высокий уровень правовой культуры и профессионализма государственных служащих и должностных лиц органов исполнительной власти. Кроме того, содержание и эффективность правоприменения зависят от учета исторического и социокультурного контекста этой деятельности, в том числе по осмыслению и оценке закона и ситуаций, приданию им социального значения и личностного смысла².

Приоритетами правоприменительной политики современного Российского государства должна быть направлена на оптимизацию процессов применения права органами исполнительной власти, предусмотрев систему приоритетов, необходимых мер.

Первое — оптимизация структуры органов исполнительной власти и приведение численности служащих в соответствие с реально осуществляемыми функциями и полномочиями, установленными целями и конечными результатами деятельности, а также создание устойчивого механизма взаимодействия всех звеньев публичной власти.

Второе — подбор и обучение кадров. Эффективность исполнительной власти находится в прямой зависимости от качества корпуса государственных служащих. Отсутствие адекватного механизма отбора на государственную службу связано в первую очередь с прене-

¹ Кузнецов, Е. В. Содержание принципа целесообразности, его соотношение с законностью и справедливостью // Вестник ИРГТУ. — 2006. — № 4. — С. 247.

² Честнов, И. Л. Теоретические проблемы правоприменения // Криминалист. — 2015. — № 2. — С. 77.

брежением конкурсными процедурами или их имитацией. Характеризуя проблемы отбора на государственную службу, В.А. Сологуб отмечает, что неостребованность формализованных процедур отбора на государственную службу связана с негативных отношений к ним руководителей, которые отмечают их дороговизну, большие затраты времени на их проведение, а также непредсказуемость последующей деятельности выигравших их претендентов. Руководители по-прежнему отдают предпочтение собеседованию, а результаты конкурсов и тестирования нередко обрабатываются в пользу желаемого кандидата на должность¹.

Третье — преодоление правового нигилизма как одной из основных причин неисполнения законов. Деструктивная форма правового сознания в управленческой среде — ведомственный правовой нигилизм — «явление автономное, корни которого заложены в самой управленческой системе, когда она превращается в самодовлеющую силу»².

Во главу угла должна быть поставлена проблема формирования нового типа государственных служащих, на что и нацелена деятельность соответствующих вузов. Представляется, что в органах исполнительной власти должно быть как можно больше людей, имеющих юридическое образование. Как справедливо заметил В.В. Лазарев, «юристам по профессии присущи..., правовые настроения, правовые установки, правовые ожидания. Они «в большей количественной и качественной степени располагают правовыми знаниями и правовыми убеждениями. Более обострены у них и правовые чувства»³. Отечественная дореволюционная практика дает примеры подготовки юристов весьма высокой квалификации в Российских университетах. Этот опыт следует возродить.

Государственный служащий должен демонстрировать высокие нравственные установки. Особый характер взаимоотношений между государством и государственным служащим, которые носят публично-правовой характер, обуславливает необходимость высокого уровня нравственной и правовой культуры у государственных служащих.

Четвертое — противодействие коррупции. Россия вошла в десятку наиболее коррумпированных государств мира. Коррупция стала одной

¹ Сологуб, В.А. Статусная конкуренция при несформированной административной морали // СИСП. — 2012. — № 7. — С. 16.

² Зрячкин, А.Н. Ведомственный правовой нигилизм: источники и причины // Государство и право. — 2019. — № 3. — С. 174; Туманов, В. А. О правовом нигилизме // Советское государство и право. — 1989. — № 10. — С. 25.

³ Лазарев, В.В. Социально-психологические аспекты применения права. — КГУ, 1982. С. 68.

из основных причин разрушения системы государственной власти и управления, криминальной деформации правосознания общества.

К самым опасным видам криминальной коррупции относится коррупция в высших эшелонах власти. Это негативное явление порождает у людей чувство апатии, недоверия к власти и разлагает саму власть изнутри.

Как любое сложное социальное явление, коррупция обусловлена комплексом причин. К ним можно отнести, во-первых, нестабильность политической, экономической ситуации, социальная напряженность; во-вторых, отсутствие системы правового контроля и ответственности чиновников, особенно в сфере распределения бюджетных средств; в-третьих, недостаточную социальную защищенность государственных служащих, в определенной степени стимулирующую коррупцию; в-четвертых, низкий уровень правосознания и правовой культуры общества в целом, в особенности государственных служащих; в-пятых, несбалансированное с точки зрения стимулов и ограничений качество правового регулирования государственной службы и других видов деятельности, подлежащих управлению со стороны государства; в-шестых, кадровую и организационно-структурную нестабильность во властных эшелонах, определяющую мотив деятельности властных структур — создание собственного материального «резерва прочности»¹.

Меры «лечения» коррупции известны: разделение власти, открытость деятельности государственных органов для средств массовой информации, подконтрольность их судебной власти, а также связанность правящей элиты нормами Конституции РФ и законов². Учитывая реально сложившуюся в России ситуацию, направления противодействия коррупции должны быть выражены:

1) в последовательной, системной реализации антикоррупционного законодательства не взирая на лица и ранги чиновников;

2) установлении твердых социальных гарантий для чиновников, что в конечном счете будет стоить государству гораздо дешевле, чем процветающее взяточничество;

3) существенном повышении ответственности за коррупционные преступления государственных служащих и должностных лиц.

Пятое — информационное, техническое, технологическое обеспечение исполнительной власти в условиях цифровизации, которая непосредственным образом влияет на индивидуальное и коллективное

¹ Степашин, С. Против криминализации России // Российская юстиция. — 2000. — № 1. — С. 2.

² Милушева, Т.В. Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики. — Саратов, 2011.

правосознание, ценности субъектов правоприменения, правоприменительные процедуры, юридическую технику, детерминируя тем самым характер и результаты правоприменительной деятельности. Важное направление воздействия цифровых технологий на правоприменение связано с автоматизацией и алгоритмизацией правовой сферы, использование в правоприменительном процессе роботов и искусственного интеллекта¹. Необходимо расширение возможностей Единого портала государственных и муниципальных услуг. В первую очередь это касается министерств и ведомств, чьи услуги сегодня являются особенно востребованными

Шестым приоритетом правоприменительной политики выступает оптимизация системы государственного (прежде всего ведомственного) и общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти.

Научно-обоснованная правоприменительная политика — необходимая гарантия прав и свобод граждан. Необходимо дальнейшее тщательное изучение правоприменительной политики в сфере деятельности органов исполнительной власти, формирование системы принципов, приоритетов, отвечающих реально сложившимся общественным отношениям, с учетом специфических свойств исполнительной власти, ее назначения и целей.

¹ Пашенцев, Д.А. Особенности правоприменения в условиях цифровизации общественных отношений // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2020. — Т. 11. — Вып. 1. — С. 35–49.

Лекция 14

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

(П.А. Гук)

Современной России государственная власть осуществляется законодательными, исполнительными и судебными органами, которые самостоятельны в своей деятельности. Особое место в регулировании правоотношений отводится судебной власти, которая реализует свои полномочия через систему судов. Механизм правового регулирования судов и судебной деятельности строго регламентирован нормативными правовыми актами, которые позволяют судебным органам осуществлять возложенные на них функции, применять нормы права, учитывать правовые позиции высших судебных органов в разрешении правовых споров, установлению юридических фактов, вырабатывать доктринальные положения и формировать единую судебную правоприменительную политику.

Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе в Российской Федерации» устанавливают, что в Российской Федерации действуют федеральные суды и мировые судьи субъектов, составляющие систему судебных органов России, в которую входят: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъекта Федерации. Судебные органы осуществляют свои полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами, вырабатывают правовые позиции единообразного применения норм права во всех видах судебного производства, формируют тем самым единство в судебной правоприменительной практике.

Правоприменительную политику судебных органов следует рассматривать как часть общей, целостной правовой политики в которую входит судебно-правовая политика, формируемая уполномоченными субъектами.

В юридической литературе судебно-правовая политика рассматривается как более широкое понятие, чем судебная правоприменительная политика. Основные ее отличия от последней — множество субъектов ее формирования, более широкое содержание и масштабные формы

реализации. Поэтому обосновано В.А. Терехин и С.Ф. Афанасьев приходят к выводу о том, что судебно-правовая политика есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государства, его органов и должностных лиц, негосударственных институтов и других субъектов социальных связей по выработке правовых идей, реализуемых в сфере организации и осуществления правосудия¹.

По своему содержанию судебно-правовая политика определяет статус судей, положение органов судейского сообщества, закрепляет формы судебной практики высших судебных инстанций, устанавливает систему судоустройства, правила судопроизводства по рассмотрению дел. Все это взаимосвязано с существованием организованных определенным образом судов. Организацию судов определяет судоустройство, а порядок рассмотрения дел судом — судопроизводство.

В ходе судебной деятельности по осуществлению правосудия и функционирования органов судейского сообщества, вырабатывается судебная политика в области правоприменения, судоустройства, судопроизводства, статуса судей, материально-технического обеспечения и по другим направлениям, относящимся к компетенции этих органов. Судебная деятельность судейского сообщества вырабатывает стратегические направления судебной политики в системе государственной власти, стимулирует принятие законов о совершенствовании правосудия².

Ключевой фигурой в этой сфере выступает судья, наделенный соответствующими полномочиями по рассмотрению правовых споров в определенном виде судопроизводства, формированию судейской политики по применению нормативных актов, обобщению судебной практики и созданию правовых позиций.

Следовательно, можно сделать «вывод о существовании многогранного, комплексного, многофункционального явления в политике судебной власти, а именно основных ее видов — судебно-правовая политика, судебная политика и судейская политика, которые функционируют как самостоятельно, так и взаимосвязаны между собой»³.

Формирование судебными органами судебной правоприменительной политики связано с выработкой рекомендаций применения норм

¹ Терехин, В.А. Судебно-правовая политика // Правовая политика России: теория и практика / В.А. Терехин, С.Ф. Афанасьев; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2006. С. 310–311.

² Гуж, П.А. Судебная деятельность как важнейший элемент правовой жизни общества / Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Саратов, 2005. С. 484–496.

³ Гуж, П.А. Судебная политика и практика в правовой системе России // Российская юстиция. — 2009. — № 8. — С. 10.

права, правовых позиций высших судов, судебных доктринальных положений, позволяющих единообразно их применять в судопроизводстве, а также обеспечивать непосредственную связь между названными источниками и разрешением судом правовых споров, установлением юридических фактов.

Суд является одним из органов государственной власти, применяет как материальный, так и процессуальный закон. В судебном процессе суд должен применить закон, его нормы в полном соответствии с их смыслом. Но законодатель не всегда точно может довести до правоприменителя смысл закона, охватить им весь спектр общественных отношений. Поэтому в правоприменительном процессе устранить неясность закона, дать наиболее точное его толкование и разъяснение, преодолеть пробел в законе призван суд в лице судей, которые формируют правовые позиции, определяющие основные направления судебной правоприменительной политики в сфере применения материального и процессуального права. При этом судебная правоприменительная политика содержится в судебных актах высших судов и в актах высших органов судейского сообщества. Реализация судебной правоприменительной политики осуществляется судебными органами непосредственно при разрешении правовых споров, установления юридических фактов, итоги такой деятельности воплощаются в судебных актах, которые становятся основным средством выражения политики¹.

Формирование концептуальных положений правоприменительной политики не возможно без судебных органов, а поэтому предложенная концепция судебной политики² может стать основой, стержнем в осуществлении правоприменительной политики, в том числе и судебной, в обеспечении справедливого правосудия и единообразного применения в юридической практике.

Суды как субъекты правоприменительной политики реализуют основные положения данной политики в процессе осуществления своей деятельности посредством конституционного, уголовного, гражданского, административного и арбитражного судопроизводства, а также через органы судейского сообщества. Так что же представляет собой правоприменительная политика и, в частности, судебная правоприменительная политика, которую формируют высшие судебные органы

¹ Терехин, В.А. Судебные акты и их роль в осуществлении правовой политики / В.А. Терехин, Д.С. Семикин // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 10. — С. 78

² Малько, А.В. Судебная политика как средство оптимизации правосудия в Российской Федерации / А.В. Малько, В.А. Терехин // Государство и право. — 2016. — № 7. — С. 11–19.

наряду с другими уполномоченными органами и должностными лицами?

Во многом, как справедливо отмечает А. В. Малько, правоприменительная политика закладывается уже на уровне правотворческой, в рамках определения стратегии законодательства, которая выступает нормативной основой правоприменительной деятельности. Именно здесь создаются ориентиры для всего механизма правового регулирования, как для принятия, так и для реализации юридических норм¹.

В. А. Рудковский обосновано приходит к выводу о том, что «Правоприменительная политика выступает важным связующим звеном между практикой применения юридических норм и правотворческой деятельностью государства, обеспечивая их единство и взаимодействие в вопросах правового регулирования»².

В словаре «Правовая политика» отмечается, что «правоприменительная политика преимущественно воплощается в правоприменительных актах, документах индивидуального, персонифицированного характера. В частности, в решениях высших органов судебной власти по делам, имеющим принципиальное значение для юридической практики»³.

Формирование и реализацию судами правоприменительной политики следует определять как судебную правоприменительную политику и рассматривать через систему судебных органов, их деятельность и иерархию судебных актов, поскольку именно эти органы непосредственно включены в правоприменительный процесс и формируют единообразие судебного правоприменения⁴, в том числе и ее политику.

Судебная правоприменительная политика судебных органов основывается на целях и объектах правоприменительной политики; субъектах и самой судебной деятельности. Цель — защита прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, национальных интересов общества и государства. Объектом являются все сферы общественной жизни, правоотношения, судебное правоприменение, судоустройство, судопроизводство, статус судей, материально-техническое обеспечение судебной системы. Субъектом выступают высшие судебные органы и высший орган судейского сообщества, которые форми-

руют и реализовывают судебную правоприменительную политику посредством судебной деятельности и принимаемых ими судебных актов.

Судебная правоприменительная политика характеризуется следующими особенностями: формируется высшими судебными органами — Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ; высшими органами судейского сообщества — Всероссийским съездом судей; ее формирование осуществляется в определенном порядке судебной деятельности; облекается в документальную форму — судебный акт, постановление Всероссийского съезда судей; официально публикуется в СМИ; реализуется через систему судебных органов, органы судейского сообщества, уполномоченных правоприменителей.

Следовательно, судебная правоприменительная политика — это деятельность высших органов судебной власти и высшего органа судейского сообщества по выработке стратегических положений в развитии судебной системы, его органов по осуществлению правосудия посредством судопроизводства, защиты прав, свобод и законных интересов человека, юридических лиц, национальной безопасности и поддержания единообразия судебного правоприменения. Составляющими элементами, влияющими на формирование и развитие судебной правоприменительной политики, являются судебное усмотрение, судебная практика, правовые позиции высших судов. Их совокупность обеспечивает наиболее точное толкование, конкретизацию норм и принципов права, преодоление пробелов в нормативном регулировании, выработку единообразного правоприменения.

Формирование судебной правоприменительной политики осуществляется непосредственно через деятельность судебных органов, органов судейского сообщества, основанного на нормативных правовых актах, правовых позициях, на рекомендациях Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, научных положениях (судебных доктринах).

Высшие судебные органы формируют правовые позиции судебной практики для обеспечения единообразного правоприменения, в которых «раскрывается сущность норм и принципов права путем их толкования, конкретизации, примененных к конкретным случаям, а в некоторых случаях преодолевают пробелы в законодательстве, создавая новые правила для регулирования общественных отношений»¹. Такая деятельность высших судов и их судебные акты направлены на формирование, поддержание и обеспечение единства в правоприменении,

¹ Малько, А. В. Теория правовой политики. — Москва, 2012. С. 187.

² Рудковский, В. А. Правоприменительная политика // Российская правовая политика: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Москва, 2003. С. 212.

³ Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2010. С. 79–80.

⁴ Гук, П. А. Единство судебной практики как особая ценность правосудия / П. А. Гук, П. В. Коршунова // Журнал российского права. — 2020. — № 12. — С. 103–118.

¹ Гук, П. А. Судебная практика как средство обеспечения определенности правоприменения // Российская юстиция. — 2020. — № 9. — С. 36.

следовательно, они определяют судебную правоприменительную политику в регулировании правоотношений.

Деятельность высших судебных органов регламентирована нормативными актами, которые закрепляют их полномочия, структуру, судебные процедуры.

Так, правоприменительная практика Конституционного Суда РФ формируется при рассмотрении конкретных дел:

- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле (п. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о КС РФ));
- по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле (п. 3.1 ст. 3 Закона о КС РФ). По итогам рассмотрения дела принимается постановление или выносится определение.

Данные судебные акты, если в них содержится толкование нормы права, выработаны правила, которые преодолевают неопределенность правоприменения и создают определенность для правового регулирования, поддерживаются обязательностью судебных актов Конституционного Суда РФ на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6 Закона о КС РФ).

Согласно ч. 1 ст. 79 Закона о КС РФ решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию. В части 3 определено, что решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда РФ неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. Часть 5 ст. 79 Закона о КС РФ указывает на то, что позиция Конституционного Суда РФ подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Суда. Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда РФ формируют судебную правоприменительную политику как для судебных органов, так и для других правоприменителей при рассмотрении и разрешении правовых споров.

Например, в постановлениях Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П и от 30.06.2011 № 13-П по делам о проверке конституционности абзаца 2 ст. 1 Федерального закона «О садоводческих,

огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан¹¹ КС РФ сформулированы правовые позиции, содержащие правила о признании садового дома жилым, в порядке установления факта по нормам гражданского судопроизводства, и регистрация гражданина в данном доме.

В правовой позиции КС РФ закреплено, что норма оспариваемого закона не соответствует Конституции РФ, и до принятия соответствующих нормативных актов признание жилых строений пригодными для постоянного проживания может осуществляться судами общей юрисдикции в порядке установления фактов, имеющих юридическое значение. Суды должны рассматривать вопрос о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания в особом производстве, т.е. в порядке установления фактов, имеющих юридическое значение. Решение суда об установлении факта послужит в дальнейшем основанием для регистрации граждан в жилых строениях, регистрация которых была так же ограничена. В последствие КС РФ снял эти ограничения и выработал определенность правоприменения, признал несоответствующим Конституции РФ оспариваемые нормы закона в той части, в какой ими исключается возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях пригодных для постоянного проживания. Таким образом, Конституционный Суд РФ сформировал определенность в правовом регулировании общественных отношений и выработал обязательные правовые позиции для правоприменителей.

Другой пример. В постановлении Конституционного Суда РФ от 17.10.2017 № 24-П выработана правовая позиция, обеспечивающая определенность судебного правоприменения. Суд ограничил право судебных инстанций пересматривать судебные акты, вступившие в законную силу, по спорам граждан с органами власти. Нижестоящие судебные инстанции не всегда учитывают постановление Пленума Верховного Суда РФ, который в своем разъяснении по вопросам применения оспоренной нормы указывал на недопустимость пересмотра решений в случае ухудшения положения слабой стороны в публичном правоотношении. Оспоренная норма, отметил Суд, не предполагает отмены судебных решений в связи с изменением в определении судебной коллегии Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы. Пересмотр вступивших в силу решений может быть обусловлен изменением практики применения нормы только такими актами Верховного Суда РФ, которые обладают свойствами окончательности

¹¹ СЗ РФ. — 2008. — № 18. — Ст. 2089; 2011. — № 27. — Ст. 3991.

и исходят от такого органа Верховного Суда РФ, который с точки зрения его состава предназначен для формирования и отображения *единой правовой позиции* (курсив наш. — П.Г.) данного судебного органа, судебные коллегии Верховного Суда РФ к таковым не относятся¹¹.

Постановление Конституционного Суда и его правовая позиция, служить отправной точкой в поддержании определенности и единообразия судебной практики по толкованию, разъяснению норм права, содержащихся в постановлениях Пленума и Президиума Верховного Суда РФ, и снимает неопределенность в практике правоприменения судебными коллегиями Верховного Суда РФ, изменять судебную практику применения норм права. Приведенные судебные акты Конституционного Суда РФ не единичны, но мы остановились на тех, которые связаны с правоприменением как судебными органами, так и другими правоприменителями, содержащими правовые позиции для применения к аналогичным правоотношениям в правоприменительной деятельности. Это пример правоприменительной политики высшего судебного органа — Конституционного Суда РФ.

Также Конституционный Суд РФ формирует обзоры судебной практики за определенный период, в которых представлены наиболее актуальные правовые позиции Суда, с размещением их на сайте судебного органа или в печатном издании. Данная форма судебной практики позволяет правоприменителю учитывать выработанные Судом правовые позиции в применении норм и принципов права.

Верховный Суд РФ как высший судебный орган для системы арбитражных судов и судов общей юрисдикции, рассматривает дела в пределах своих полномочий по первой инстанции, в апелляционном, кассационном и надзорном порядке. Принимает постановления Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики применения материального и процессуального законодательства. Сформированные в постановлениях Пленума правовые позиции служат ориентиром для правоприменителей и судебных органов источником единообразного понимания норм права при рассмотрении дел. Тем самым Верховным Судом РФ формируется судебная правоприменительная политика в той или иной сфере правоотношений.

Согласно ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения. В основном законодательную инициативу использует Верховный Суд РФ как средство реализации сформированной правоприменительной политики через принятие нормативного

акта законодательным органом. Примеров законодательной инициативы Верховного Суда РФ достаточно много, постановления Пленума Верховного Суда РФ с законодательной инициативой публикуются на сайте высшего суда.

Нормотворческая деятельность судов в юридической литературе не всегда находит однозначное понимание, одни признают за высшими судебными органами нормотворческую деятельность, другие отрицают. Судебная практика показывает, что высшие судебные органы вырабатывают правовые позиции, тем самым создают судебскую норму для преодоления пробелов в нормативных актах, регулирования общественных отношений, правовых споров. Фактически высшими судебными органами формируется правоприменительная политика не только в судебной деятельности, но и в правоприменительной деятельности других органов.

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2007 г. признаны не соответствующими Конституции РФ отдельные статьи УПК РФ, касающиеся вопроса о применении к лицам, признанным невменяемыми и совершившим общественно опасные деяния, принудительных мер медицинского характера. Суд сформулировал правовую позицию, в которой содержатся правила рассмотрения таких материалов судебными органами, а именно лично знакомиться с материалами уголовного дела, участвовать в судебном заседании при его рассмотрении, заявлять ходатайства, инициировать рассмотрение вопроса об изменении и прекращении применения указанных мер и обжаловать принятые по делу процессуальные решения¹. Таким образом, КС РФ был сформирован правоприменительный порядок рассмотрения таких дел и материалов в уголовном судопроизводстве.

В дальнейшем сформированная правоприменительная политика Конституционным Судом РФ получила закрепление в нормах УПК РФ, а также в новом Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера». В частности, Пленум отметил, что лицу, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера и участвующему в судебном заседании, должны быть разъяснены процессуальные права, предусмотренные ст. 46 и 47 УПК РФ и лично их осуществлять (п. 10, 16), также данное лицо вправе подавать жалобы на решение суда и участвовать в заседании суда апелляционной инстанции, необеспечение этих прав влечет отмену судебного решения (п. 24, 25)².

¹ СЗ РФ. — 2017. — № 44. — Ст. 6569.

¹ РГ. — 2007. — 28 ноября.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2011. — № 7; 2015. — № 5.

Таким образом, высшие судебные органы могут не только применять норму права при рассмотрении дел, но и в случае отсутствия нормы права или закона создавать норму судебного права. Это, на наш взгляд, должно способствовать повышению качества судебного правоприменения, поскольку нормы судебного права выступают регуляторами общественных отношений при отсутствии правовых норм или признании их неконституционными.

Судебный акт высшего судебного органа еще раз подтвердил необходимость при разрешении дел применять не только норму права, но и учитывать судебную практику высших инстанций. Это нашло свое отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19.012.2003 «О судебном решении»¹. Этим постановлением был определен механизм применения судами постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Верховного Суда РФ, постановлений Европейского суда по правам человека, что способствует единообразному осуществлению правосудия по защите прав и свобод человека, юридических лиц и обеспечивает реализацию судебной правоприменительной политики в гражданском судопроизводстве.

По нашему мнению, наиболее значимые результаты судебной политики формируются высшими судебными органами и принимаются в виде постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Верховного Суда РФ. Их судебные акты «содержат правовые позиции обязательные для применения в регулировании спорных отношений»². Конечно, такая судебная правоприменительная политика высших судов должна обязательно учитываться как судебными органами, так и другими правоприменителями, поскольку обеспечивает последовательность и определенность в применении норм и принципов права, правовых позиций.

Так, 30 июня 2020 г. Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление № 12 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» (далее — Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 12) и Постановление № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде кассационной инстанции» (далее — Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 13)³. В пункте 27

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2004. — № 2.

² Гук, П. А. Судебная политика и практика в правовой системе России // Российская юстиция. — 2009. — № 8. — С. 10.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2020. — № 9. — С. 3–27.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 12 и п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 13 впервые закрепляются полномочия апелляционной и кассационной инстанции применительно к ч. 4 ст. 170 АПК РФ проверять выводы нижестоящей инстанции на соответствие практике применения правовых норм, определенной постановлениями Пленума Верховного Суда РФ и сохранившими силу постановлениями Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам судебной практики, постановлениям Президиума Верховного Суда РФ сохранившими силу постановлениями Президиума Высшего арбитражного суда РФ, а также содержащейся в обзорах судебной практики, утвержденных Президиумом Верховного Суда РФ.

Фактически в данных постановлениях Пленума Верховного Суда РФ закладывается механизм единообразного применения норм права в системе арбитражных судов, обязательность судебной практики высших органов для нижестоящих судебных инстанций при разрешении правовых споров, т.е. придается обязательная сила постановлениям Пленума и Президиума Верховного Суда РФ. Этими постановлениями Пленума сформирована судебная правоприменительная политика для апелляционной и кассационной инстанции арбитражных судов.

Если для системы арбитражных судов Пленум закрепил принцип единообразного применения норм и принципов права с учетом правовых позиций, то для системы судов общей юрисдикции в гражданском и уголовном судопроизводстве, по делам об административных правонарушениях проблема единообразного применения норм права остается не изменой, а поэтому требует выработки аналогичных подходов в формировании судебной правоприменительной политики со стороны высшего суда с целью исключения противоречий в применении норм и принципов права без учета правовых позиций высших судов.

Судебная практика высшего суда показывает, что применение норм и принципов права с учетом правовых позиций в одном виде судопроизводства не всегда возможна в другом. В постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 № 16 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции» и № 17 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде кассационной инстанции»¹ отсутствует механизм пересмотра судебного акта, когда норма права истолкована без учета правовых позиций высших судебных инстанций.

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2021. — № 7, 8.

Правовая позиция, изложенная ранее для арбитражных судов, а именно «проверять выводы нижестоящей инстанции на соответствие практике применения правовых норм, определенной постановлениями Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, постановлениям Президиума Верховного Суда РФ, а также содержащейся в обзорах судебной практики, утвержденных Президиумом Верховного Суда РФ», не нашла закрепления в гражданском судопроизводстве. Исходя из общих принципов судопроизводства, не исключается возможность использовать правовую позицию по процессуальной аналогии, а также в совокупности с позицией изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебном решении» от 19 декабря 2003 г.

В пункте 34 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 № 17 обращено внимание на то, что нарушение или неправильное применение норм материального права (ч. 1 и 2 ст. 379–7 ГПК РФ) означает, что судебные инстанции, в ходе предшествующего разбирательства дела, сделали неправильный вывод о правоотношениях сторон (курсив наш. — П.Г.), дали не правильную юридическую квалификацию спорных отношений и обстоятельств дела, неправильно определили закон, подлежащий применению, или неправильно его истолковали. Данное положение могло быть дополнено выше приведенной правовой позицией, что обеспечило бы единообразие в правоприменении судебных органов.

Конечно, использовать свои правовые позиции это право Пленума Верховного Суда РФ. Тогда какая правоприменительная практика будет складываться для судов? Для арбитражных судов одна, а для судов общей юрисдикции иная.

Исключение для судов общей юрисдикции составляет административное судопроизводство. В части 4 ст. 180 КАС РФ определено, что в мотивировочной части решения суда могут содержаться ссылки на постановления и решения Европейского суда по правам человека, решения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ, постановления Президиума Верховного Суда РФ, принятые Верховным Судом РФ в целях обеспечения единства судебной практики и законности. Если эти положения не учитываются судами при разрешении споров, то апелляция в порядке п. 3 ч. 3 ст. 310 КАС РФ праве отменить или изменить решение суда первой инстанции случае неправильного истолкования закона, в том числе без учета правовой позиции, содержащейся в постановлениях Конституционного суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ и президиума Верховного Суда РФ. Правоприменительная политика в этой норме сфор-

мирована законодателем и применяется только в административном судопроизводстве. Такой порядок отсутствует в гражданском судопроизводстве, и закреплен для арбитражных судов правовыми позициями Пленума Верховного Суда РФ.

Единообразие в правоприменении залог справедливого правосудия, предложение о необходимости внесения аналогичного основания пересмотра судебного акта в апелляционной инстанции для гражданского и арбитражного судопроизводства (в п. 3 ч. 2 ст. 330 ГПК РФ и в п. 3 ч. 2 ст. 270 АПК РФ), обусловлено единством процесса апелляционного судопроизводства¹, является назревшим и своевременным для судебного правоприменения, что обеспечит не только реализацию судебной правоприменительной политики высшего судебного органа, но и единство судебных процессуальных процедур.

Система арбитражных судов осуществляет защиту экономических отношений юридических лиц по первой инстанции, в апелляционном и кассационном порядке, и в целях единообразного применения норм и принципов права учитывает правовые позиции высших судов, изложенные в судебных актах, тем самым реализует сформированную ими судебную правоприменительную политику.

Суды общей юрисдикции осуществляют свою деятельность в пределах, установленных компетенций: защита от уголовных и административных правонарушений, разрешение гражданских споров, споров с органами власти и управления; судебный контроль за законностью принятых процессуальных решений на стадии предварительного следствия и дознания, за действием (бездействием) должностных лиц следствия, дознания и прокурора (ст. 125 УПК РФ); разрешение определенных видов следственных действий (ч. 2 ст. 29 УПК РФ) и оперативных мероприятий в соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; судебный надзор в виде апелляции, кассации и надзора за законностью принятия судебных решений в гражданском, уголовном и административном производстве, по делам об административных правонарушениях.

Нормативные правовые акты определяют полномочия, процедуры, основания применения материального и процессуального права при рассмотрении дел судебными органами (арбитражными судами и судами общей юрисдикции).

Судебные правовые позиции, сформированные высшими судебными органами — Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ

¹ Гук, П.А. Акты национального судебного нормотворчества: теория, техника и практика применения / П.А. Гук, М.С. Чунина // Вестник СГЮА. — 2022. — № 5. — С. 22–28.

направлены на единообразное применение норм и принципов права в разрешении правовых споров, установления юридических фактов, преодоления пробела в нормативном регулировании как арбитражными судами, так и судами общей юрисдикцией.

Одним из примеров может служить Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2022 № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда»¹. Пленум сформировал правовые позиции о праве на компенсацию морального вреда, обязанности по компенсации морального вреда, способах и размерах компенсации морального вреда, процессуальных порядках рассмотрения споров о компенсации морального вреда. Фактически выработан вектор правоприменительной политики по разрешению таких споров, отвечающий современным требованиям права на компенсацию морального вреда.

Формированию судебного правоприменения и его политики в определенной форме, способствует судебское усмотрение.

Правоприменение в основном связано с нормативным правовым актом, поскольку на стадии правоприменительного процесса дается правовая квалификация (юридическая оценка) установленным фактическим обстоятельствам дела, т.е. решается вопрос, какая норма права распространяется на данный случай, подпадает ли этот факт под ее действие, при этом учитываются правовые позиции высших судов, которые позволяют скорректировать правоприменение.

Мыслительно-аналитическая деятельность судьи (судей) по выбору единственно верной правовой нормы, принципа, правовой позиции, правоположения судебной практики, при наличии нескольких легитимных вариантов для применения к спорному правоотношению или выработки общего правоположения представляет собой судебское усмотрение.

С нашей точки зрения, судебское усмотрение можно определить как предоставленное судье право свободного анализа и выбора единственно возможного варианта решения (из имеющихся нормативных актов, принципов, правовых позиций, судебной практики), способного урегулировать отношения при разрешении правового спора в определенном виде судопроизводства с закреплением результата выбора в судебном акте.

Судейское усмотрение применяется в любой стадии судопроизводства и материализуется в окончательной или промежуточной форме в судебном решении. Усмотрение характеризуется следующими при-

¹ РГ. — 2022. — 25 ноября.

знаками: применяется судьей при разрешении правовых споров; обладает судебской свободой выбора, но не произволом; предоставляет судье право выбора наиболее верного решения из нескольких вариантов; имеет мотивацию выбора; применяется в процессе судопроизводства; результат усмотрения излагается в судебном акте.

Формы судебного усмотрения проявляются в ходе судебной деятельности на всех стадиях судопроизводства, но формирование окончательного варианта решения, его формулировка, мотивация и изложение проходит на стадии принятия судебного решения¹, что позволяет наиболее правильно определить правоприменительную политику высших судебных органов при рассмотрении дел и установлению юридических фактов.

Профилактические (привентивные) меры судов также формируют правоприменительную политику. В процессе рассмотрения правовых споров выявляются факты нарушения прав и свобод граждан, законодательства со стороны правоприменителей. О таких фактах суд информирует соответствующие органы в форме частного постановления, определения (ст. 29 УПК РФ, ст. 226 ГПК РФ, 200 КАС РФ, 188–1 АПК РФ) и представления по делам, связанным с рассмотрением дел об административных правонарушениях (ст. 29.13 КоАП РФ). Тем самым суд вскрывает ненормативные отклонения от правовых норм, законодательства правоприменителями, обращает внимание соответствующих органов и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушения закона, требующие принятия необходимых мер к их устранению. Данное направление позволяет корректировать неправомерные действия правоприменителей отступающих от основных положений правоприменительной практики в той или иной сфере отношений, в которой она (практика) сформирована, и принимать соответствующие меры с целью исключить повторные случаи таких нарушений.

Определенный вклад в совершенствование правоприменительной политики вносят органы судебного сообщества. Это направление связывается с выработкой стратегических направлений судебно-правовой политики, в частности судебной правоприменительной политики,

¹ Гук, П.А. Независимость и судебское усмотрение // Российская юстиция. — 2008. — № 11; Гук, П.А. Судейское усмотрение: понятие, формы, пределы // Российское правосудие. — 2010. — № 10; Гук, П.А. Судейское усмотрение как средство осуществления судебной политики / П.А. Гук, В.А. Терехин // Судебная политика: теория и практика: кол. монография / под ред. А.В. Малько, В.А. Терехина. — Пенза, 2013; Усмотрение в правоприменительной деятельности: современные подходы / кол. авторов; под ред. О.И. Цыбулевской. — Саратов, 2022.

как в российской правовой системе, так в целом и в судебной системе: совершенствования судопроизводства, судоустройства, правового статуса судей. Так, в условиях пандемии COVID-19 суды продолжили осуществлять правосудие, приняв меры ограничения для посещения судов, но правоприменительная деятельность не прекращалась. В целях единообразных подходов в организации рассмотрения дел Президиум Верховного Суда РФ и Президиум Совета Судей 8 апреля 2020 г. издали Постановление № 821 о рассмотрении дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах¹.

Так, в Постановлении IX Всероссийского съезда судей от 08.12.2016 № 1 закреплены, на наш взгляд, концептуальные положения относительно обеспечения единства судебной практики и правильного толкования закона, содержащиеся в разъяснениях Верховного Суда РФ. Правовые позиции высшего суда направлены на единообразие судебной практики и устранение неопределенности в вопросах толкования права. Необходимо дальнейшее нормативное регулирование обеспечения открытости и прозрачности при осуществлении правосудия путем внедрения современных информационных и электронных технологий в деятельность судов², что находит свое применение в практической деятельности судебных органов.

Состоялся X Всероссийский съезд судей, который рассмотрел наиболее актуальные проблемные вопросы, возникшие в судебной системе Российской Федерации за период между съездами. Итоговое постановление Съезда судей России содержит основные направления развития судов в сфере электронного правосудия, процессуального законодательства, судебного правоприменения. Выработанные Съездом основные положения послужат ориентиром для реализации их в судебной деятельности через нормативное закрепление законодателем и формирование высшими судебными органами правовых позиций, направленных на совершенствование правоприменительной практики.

Развитие судебной правоприменительной политики определяется научными исследованиями, теоретическими и практическими знаниями в данной области, способствующей качественной разработке, принятию и эффективной реализации научно-правовых предложений направленных на совершенствование теории права, источников (форм) права, форм реализации права, судебной системы. Доктринальные начала позволяют формировать правоприменительную политику и противостоять вызовам в правовой системе.

¹ <http://www.garant.ru/ia/opinion/author/molosnova/1344689/#ixzz6J5M9BU4M>

² Российское правосудие. — 2017. — № 2. — С. 5–29.

В юридической литературе, науке обсуждается категория «правовая позиция», «судебная правовая позиция», и она находит свое отражение уже в процессуальных законах, в постановлениях Конституционного Суда РФ, постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, обзорах судебной практики Верховного Суда РФ¹. Это говорит о том, что научные идеи все же получают свое закрепление в нормативных актах и судебных актах высших судов, и как результат сформированная правоприменительная политика, в форме правовых позиций, которые учитываются судами и другими органами в правоприменительной деятельности.

Выступая на X Петербургском международном юридическом форуме, председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин отметил необходимость формирования такого универсального понятия права, которое диалектически соединяло бы в себе западный индивидуализм с восточным солидаризмом. Это сейчас одна из важнейших задач отечественной философии и теории права, потому что никто за нас этого не сделает². В связи с этим формирование нового понимания права во многом повлияет на существующее правоприменение в том числе и судебное. Первые предпосылки сформировать новые подходы к правоприменительной деятельности судебных органов предлагаются научными и практическими работниками как в понимании права, правоотношения, так и судебного правоприменения³. Таким образом, складывается новая правоприменительная политика формируемая научной доктриной для судебной деятельности, которая важна для правоприменительного процесса. Вопрос — как она будет воспринята правоприменителем, получит ли закрепление в нормативных актах, концепциях, в правовых позициях высших судов или доктринальные положения останутся на уровне дискуссий, научных исследований.

Вопрос о правоотношениях и их судебное регулирование всегда порождает споры, а от определения правоотношений зависит и дальнейшая правоприменительная практика.

Общеизвестно, что в Европейский суд по правам человека рассмотрел большое количество жалоб от граждан в отношении России, вы-

¹ Гук, П.А. Судебная практика как средство обеспечения определенности правоприменения // Российская юстиция. — 2020. — № 9.

² Зорькин, В.Д. Право России: альтернативы и риски в условиях глобального кризиса // РГ. — 2022. — 29 июня.

³ Серков, П.П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования). М., 2018; Ершов В.В. Регулирование правоотношений. — Москва, 2020; Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика. — Москва, 2021; Судебные доктрины в российском праве: теория и практика. — Москва, 2021; Сырых, В.М. Основы материалистической теории права. — Москва, 2022.

НИГИЛИЗМ И ИДЕАЛИЗМ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ (А.Н. Зрячкин)

работанные им прецеденты толкования позволили сформировать национальную правоприменительную политику, расширить сферу российского правосудия. Так, по инициативе председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева было внесено предложение о возмещении вреда государством, причиненного нарушением прав на судопроизводство в разумные сроки, и нарушения прав человека при неисполнении судебных решений в установленные сроки¹, которое получило законодательное закрепление. Принятые нормативные акты обеспечивают защиту прав граждан со стороны национального правосудия. Сейчас Россия приостановила членство в Совете Европы. Как будет формироваться правоприменительная политика. Будут ли учитываться судебными органами постановления ЕСПЧ принятые в отношении России. По нашему мнению, возможно, следует учитывать только те постановления ЕСПЧ, которые вынесены в отношении Российской Федерации и не противоречат Конституции РФ, создают определенность правоприменения, его последовательность, единообразие и справедливость в осуществлении правосудия.

Данные направления судебных органов оказывают существенное влияние на правоприменительную политику, как непосредственно в рамках своей деятельности, так и через взаимодействие с другими правоохранительными органами (полицией, прокуратурой, следственными комитетами, таможней, службой судебных приставов и другими органами) на региональном, федеральном и международном уровне, что позволяет координировать, совершенствовать правоприменительные процедуры, вырабатывать наиболее эффективные средства охраны и защиты прав и свобод граждан, посредством правоприменительной политики.

В заключении следует отметить, что правоприменительная политика судебных органов и система судебной власти должна иметь такой механизм защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, национальных интересов государства и общества, который позволил бы эффективно осуществлять правоприменение на высоком профессиональном уровне, а сформированная высшими судебными органами правоприменительная политика отвечала интересам общества и государства.

Так как в теории государства и права применение называют особой формой реализации нормативных предписаний, реализуемой специальными субъектами, нигилизм и идеализм, будучи по своей природе разрушительными деформациями правосознания, наносят в этой части наиболее ощутимый вред. При этом идеалистические проявления характеризуют «отрыв» правоприменителя от реальности «из лучших побуждений», стремление возложить на нормы закона больше надежд, чаяний и ожиданий — налицо своеобразный перекосяк в стремлении сделать правовую действительность лучше, совершеннее, показать, что предписания законодательства работают четко, без сбоев и исключений. В крайних своих аспектах такое отношение правоприменителя способно превратить любую норму в фетиш, объект слепого поклонения, при котором предписание будет считаться ценностью само по себе — безотносительно условий его принятия, существования и воплощения.

Гораздо же чаще правоприменительную политику ассоциируют с обратной стороной этой патологической «медали», получившей название юридического нигилизма. Этот аспект отражается даже в определении, с помощью которого идентифицируется данный феномен, представляющий собой, по мнению С.Б. Полякова, «цели деятельности правоприменительных органов, определенные ими исходя из своих корпоративных интересов, а также задачи, планируемые и контрольные мероприятия по их реализации в деятельности их должностных лиц, не соответствующие целям закона и правовой политики»¹. Категория «корпоративный интерес», включенная в состав указанной дефиниции, уже подразумевает некое противоречие, отторжение, негативное отношение к тому, что должно иметь место в адекватной право-

¹ Суд да дело // РГ. — 2007. — 4 окт.

¹ Поляков, С.Б. Понятие правоприменительной политики // Адвокат. — 2013. — № 8. — С. 36–42.

вой реальности. Юридический нигилизм же трактуется как порожденное социальной средой активное или пассивное безосновательное отрицание прав личности, а равно установленных или санкционированных государством норм и правил поведения, препятствующее прогрессивному развитию личности и общества и способное стать источником для совершения противозаконных деяний. Такому ракурсу открывается бескрайнее поле в процессе правоприменения, поскольку корпоративный интерес может влечь как подмену законности целесообразностью, конфронтацию различных структур власти на всех уровнях, так и повсеместное массовое несоблюдение и неисполнение юридических предписаний, т.е. то, что Н.И. Матузов выделял в своих работах в качестве форм проявления правового нигилизма¹.

Максимальный вред и опасность для правоприменительной политики несут ведомственные разновидности нигилизма и идеализма. В части нигилизма необходимость и значение законодательных установок отрицается или берется под сомнение, предписания государства в большинстве случаев нарушаются без страха перед возможными последствиями. Это касается прежде всего чиновников разных ведомств и непосредственно отражается на отрицательном восприятии правоприменительной политики остальными категориями населения.

Неуважение к законам — явление застарелое. В Российской империи правовой нигилизм, демонстрировавшийся столоначальниками, отчасти вызывался даже не какими-либо идейными мотивами, а просто низким уровнем их юридических знаний.

«Как скоро обсуждение приближается к почве юридической, так немедленно чувствуется отсутствие самых элементарных в этой сфере познаний», — таков был отзыв государственного секретаря России А.А. Половцева об одном из министров императорского двора².

«В Государственном совете все старики — спят или ничего не понимают в юридических вопросах», — писал А.С. Суворин в своем «Дневнике»³.

В советский период роль юридических норм, как правило, отодвигалась на второй план, подменялась «революционным чутьем», политической и идеологической целесообразностью, партийной линией и т.д. Все это сопровождалось и сопровождается тотальным бюрократизмом, который уже тогда был назван «внутренним врагом»⁴. Впрочем,

¹ Матузов, Н.И. Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2004. С. 141–184.

² Половцев, А.А. Дневник. Т. 1. — Москва, 1967. С. 393.

³ Суворин, А.С. Дневник. — Москва, 1925. С. 291.

⁴ Бестужев-Лада, И.В. Самый худший внутренний враг. — Москва, 1987.

он и сейчас таковым остается¹. Бюрократия, даже из наиболее конструктивных, в том числе идеалистических побуждений, провалила и продолжает проваливать не одну прогрессивную реформу. Идеализм и нигилизм в таком ключе продолжают существовать и проявляться бок о бок как противоположные ипостаси одного и того же явления под названием «деформации правосознания».

А.С. Карцов отмечает, что исторически правовой неграмотности, бюрократии, располагавшей к нигилистическому отношению к праву «в определенной степени способствовала практика назначения отставных военнослужащих в гражданскую администрацию»². Показателен в этом смысле ответ одного из губернаторов (бывшего гусарского генерала) чиновнику, сославшемуся на закон: «Да покажите мне, наконец, этот свод законов, на который вы постоянно ссылаетесь»³.

Как видим, все шло от самих органов власти. В советское время проповедовался лозунг, что право рано или поздно должно отмереть, уступив место коммунистическому самоуправлению. И хотя общий уровень правового нигилизма к концу 1980-х гг. был несколько снижен в связи с утверждением концепции правового государства, для ведомственной формы данного явления осталась благодатнейшая почва.

Думается, именно она сегодня становится главным фактором, не позволяющим российским реформам полноценно развиваться. Наверное, образно говоря, если что-то отрицается головой, другие органы будут работать сообразно с заданной ею программой. Именно поэтому государственное управление во многих областях, мягко говоря, не является эффективным, профессиональным.

Такому положению способствует и пассивность самой личности. Нередко субъекты правоотношений не используют тех возможностей, которые предоставляет им действующее законодательство. Безразличие, нежелание участвовать в решении общезначимых задач — характерная черта многих людей, в том числе и тех, кто занимается правоприменительной работой — в частности, в правоохранительных органах.

В чем же причины ведомственного правового нигилизма? Почему он является тормозом российских реформ? Во-первых, его провоцируют нескончаемые преобразования государственного аппарата, влекущие за собой хаос и отсутствие порядка в управлении. Во-вторых, неуважительное отношение к праву порождается низким уровнем право-

¹ Воротников, А.А. Бюрократизм в российском государстве. — Саратов, 2004.

² Карцов, А.С. Правовая идеология русского консерватизма. — Москва, 1999. С. 211–212.

³ Николай II — последний самодержец. — Берлин, 1913. С. 80.

вой культуры населения, в том числе чиновников. Надо сказать, что количество таких проявлений огромно. Наиболее активно «зарекондовали» себя главы местных администраций и представители сферы жилищно-коммунального хозяйства. Для сравнения: в Германии установлено, что если чиновник не уложился в срок с выдачей гражданину необходимой справки, его штрафуют без всяких исключений и льгот. К сожалению, в нашей стране, в том числе с учетом положений Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», до этого еще очень далеко. И даже если виновные лица получают в качестве меры наказания штрафные санкции, имеется возможность, возмещая их в короткие промежутки времени, оплачивать соответствующие суммы с применением скидок, что может провоцировать дополнительные примеры проявлений правового нигилизма. Некоторые ведомства создают видимость работы, но в процессе их деятельности реально существующие законы подменяются локальными приказами, инструкциями, положениями.

Последние, формально соответствуя федеральным нормам и якобы конкретизируя их, на деле создают множество лазеек в законах и иных правовых актах, приводя к их противоположному смыслу. Особенно это касается прав социально незащищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, ветеранов). В свое время на этот счет метко высказался один из советских публицистов, классифицировав их как способы «метаморфозы законодательных постановлений после работы с ними управленческого аппарата». Он выделил три таких способа:

1) разложение общего закона на постановления, детализирующие изложенные в нем положения. При этом каждое из постановлений, на первый взгляд, закону не противоречит, но в их совокупности реализация первоначальных норм сводится к нулю;

2) использование «законодательных лазеек» — пробелов, которые имеют место в любом нормативном акте, поскольку ни один закон не может предусмотреть абсолютно всех ситуаций, в которых будет осуществляться его применение (в противном случае потеряли бы смысл такие институты теоретической науки, как аналогия права и аналогия закона);

3) исполнение закона с перегибом — «исполнительский раж», превращающий закон в абсурд¹.

В современных российских условиях эти три способа весьма «успешно» сочетаются, причем на ведомственном уровне наиболее вы-

¹ Андреев, С. Причины и следствия // Урал. — 1988. — № 1. — С. 122.

годные позиции занимает второй из них. Большинству юридически значимых принципиальных предписаний из стремления выполнить нормы закона идеальным образом придается декларативный характер, что становится источником откровенно демагогического поведения чиновников, власти в целом¹. Идеализм и нигилизм в процессе правоприменения при таком раскладе опять сплетаются в единое целое.

Принимаются явно нереальные и невыполнимые решения, программы, законы, рассчитанные лишь на «снятие социальной напряженности». Их сиюминутность приводит затем к тяжелым, непоправимым последствиям. В науке это «родимое пятно российского общественного сознания» было названо не только правовым идеализмом, но и популизмом².

Из-за многочисленных пробелов в нормативных актах, к тому же несовершенных, декларативных создаются разного рода инструкции, разъяснения, которые открывают перед исполнительными органами широкие возможности для манипулирования и разных злоупотреблений. Как правило, при создании подобных «руководств», уточнений и конкретизаций чиновники не могут не учитывать собственных интересов (особенно если применение такого акта связано с возможным получением дивидендов за его реализацию). Имеет значение и низкая правовая культура органов власти³.

Именно поэтому «детализированный» источник права при столкновении простых людей с его «детальями» становится причиной нигилистического к нему отношения. Неуклонно растет количество законов, требующих внесения изменений и дополнений, что тоже порождает нигилизм к действующим нормам права со стороны народа и самой власти.

Что касается «исполнительского ража», то, думается, он возникает не в последнюю очередь из-за страха перед проверками контролирующих органов. Тем более в связи с последними изменениями российского законодательства. Речь идет прежде всего о социальной реформе и изменении порядка формирования региональных властей.

¹ Баранов, В. М. Правовая демагогия // Вопросы теории государства и права. — 2001. — № 3. — С. 49–50; Дубровский, Д. А. Полуправда: ее природа и социальные функции // Философские науки. — 1990. — № 11.

² Малько, А. В. Популизм и право // Правоведение. — 1994. — № 1; Матузов, Н. И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая политика и правовая жизнь. — 2006. — № 3.

³ Зотов, А. П. Правовая культура органов власти в РФ (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2002. С. 5; Цыбулевская, О. И. Мораль. Право. Власть. — Саратов, 2004.

Теперь, чтобы сохранить свои должности и не растерять существующих привилегий, главы местных администраций стараются показать, что именно закон, а не что-либо иное стоит на первом месте в их регионе, районе, ведомстве. Несмотря на это, наиболее распространенным видом правонарушений со стороны чиновников всех рангов является злоупотребление служебным положением или превышение полномочий.

Проблема заключается в том, что действующие нормы права исполняются должностными лицами, как правило, формально, бездумно, без какого-либо анализа и сопоставления с другими положениями и особенностями тех отраслей или территорий, за которые они ответственны.

Как справедливо пишет А.А. Воротников, «бюрократизированный аппарат власти противодействует любым социальным изменениям, инновациям либо пытается подстраиваться к ним, сохраняя имеющиеся властные функции. Бюрократизм характерен как для отдельной личности, так и для больших групп, организаций»¹. Можно сказать, что бюрократизм и ведомственный правовой нигилизм идут рядом, рука об руку, тесно переплетаясь и взаимодействуя между собой.

Ситуация с идеализмом и нигилизмом правоприменителей усугубляется еще и тем, что в реальности чиновников во время осуществления ими властных полномочий трудно привлечь к ответственности. Для этого надо как минимум отправить виновных лиц в отставку, ограничить их полномочия по реализации правовых предписаний, на что требуется немало времени и сил, а также собрать достаточное количество доказательств, обличающих того или иного деятеля.

А потому у тех, кто обладает властью, формируется идеалистическая уверенность в том, что любое действие при условии его «целесообразности» в конкретных обстоятельствах может в дальнейшем благополучно сойти с рук. Подобная безнаказанность служит, к сожалению, дурным примером для тех, кто приходит затем в правящие структуры².

По халатности ответственных лиц в некоторых регионах население, в рамках осенне-зимнего сезона, месяцами обходится без отопления, горячей и холодной воды, электроэнергии. При этом люди исправно, в том числе путем внесения аванса, оплачивают те услуги, которые на самом деле им не предоставляются. Истины ради надо сказать, что иногда предпринимаются попытки привлечь к ответственности бюрократов,

¹ Воротников, А.А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект. — Саратов, 2004. С. 262.

² Цыбулевская, О.И. Проблемы ведомственного правового нигилизма // Актуальные научные исследования. — 1998. — Вып. 3. — С. 19.

виновных в подобных нарушениях закона, т.е. в правовом нигилизме. Однако в каждом случае дело заканчивается штрафами, размеры которых в разы меньше взимаемых с потребителей платежей, либо и вовсе ограничивается публичными предупреждениями. Чем не благодатная почва для культивирования идеализма и нигилизма правоприменителей?

Следует, однако, отметить, что идеализм и нигилизм можно преодолеть или по крайней мере свести к минимуму только в том случае, если начать с перестройки сознания правоприменителей и социальной переориентации, так как «чиновник (и правоприменитель в том числе) должен быть слугой общества, управляя его делами»¹.

К сожалению, в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция снижения нравственных качеств субъектов власти. Опросы еще в начале XXI столетия показывали, что государственные служащие в большинстве своем неправильно понимают, идеализируют (и потому не выполняют) моральные нормы служебного поведения либо отрицают и сознательно нарушают их². Увы, с течением времени ситуация практически не меняется.

В науке отмечается, что одним из направлений повышения нравственности субъектов власти является принятие этических кодексов. Они крайне важны «для развития самоконтроля, а также для управления «серыми зонами», профилактики должностных преступлений»³. В настоящее время уже действуют несколько подобных правовых актов.

Сейчас очень часто говорится о том, что необходимо достойным образом компенсировать труд чиновника, так как материальное стимулирование представителей власти прямо влияет на эффективность их труда. В нашей стране управленцы, получая большие заработки, мало заботятся о благах тех, чьи интересы они представляют. В связи с этим следует не просто увеличивать размеры выплат, но внедрять в практику конструктивный опыт других стран. В частности, акцентировать внимание на профессионализме и возможности конкуренции должностных лиц друг с другом⁴.

¹ Сафонов, В.Г. Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2005. С. 20.

² Комлева, В.В. Профессиональная этика государственных служащих в условиях реформирования государственной службы // Вестник социологического центра РАГС. — 2004. — № 1. — С. 109–115.

³ Цыбулевская, О.И. Правовая и нравственная жизнь: проблемы взаимодействия // Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Саратов, 2005. С. 464.

⁴ Chomsky, N. Government and Democracy. — Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996. P. 3–18; Tocqueville, A. Democracy in America: Law and Freedom. — New York: Cambridge University Press, 1999. P. 24–27.

Правильное материальное и моральное стимулирование государственных служащих, совмещенное с пресечением их теневого поощрения, — эффективный инструмент, направленный на уничтожение как чрезмерной идеализации, так и отрицательного отношения чиновников к закону. Позитивной мерой стало бы лишение проштрафившихся субъектов незаслуженных привилегий с сохранением элементов поощрения порядочным государственным служащим — правоприменителям.

Важным условием преодоления идеализма и нигилизма является глубокое осознание всеми гражданами своих прав и обязанностей, усвоение ими идей правовых ценностей, законности, правопорядка. Необходимо, чтобы все субъекты правоприменения глубоко сознавали свои полномочия и долженствования, законные интересы и возможности, последовательно их реализовывали и отстаивали, боролись с несправедливостью.

Лекция 16

КОНФЛИКТЫ И КООПЕРАЦИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ (В.В. Трофимов, В.В. Гурьев, В.А. Затонский, В.Ю. Самородов)

Конфликты и кооперация как социальные среды правоприменения и правоприменительной политики: постановка проблемы. Научные исследования, связанные с проблемами правоприменения, обладают свойством неизменной актуальности, так как область применения права и есть правовая жизнь общества в своем непосредственном движении, функционировании, изменении, перманентном преобразовании и развитии. Именно поэтому сфера научных изысканий по вопросам правоприменения постоянно расширяется, происходит углубление изучаемых проблемных зон, привлекая для этого дополнительные научные методологические и теоретические резервы, осуществляя поиск решения насущных проблем.

А известных проблем в области применения права немало. Одна из главных в их числе — известный диссонанс между правотворческими ожиданиями и правоприменительными реалиями, ситуация, при которой то, что задумывалось законодателем, в реальной практике осуществления (применения) права остается лишь на бумаге, с социальным контекстом не совпадает, а порой ему и противоречит. По справедливому мнению Ю.А. Тихомирова, в XXI в. «немалая часть великолепно приготовленных правовых актов остается нереализованной»¹. Возникает закономерный вопрос: почему так происходит? Данную проблему можно отнести к правотворчеству, в котором что-то не было учтено, был принят, может быть, совершенный с технической точки зрения закон, но разработан он был без учета глубинной социальной основы права. Эта проблема в равной мере может быть отнесена и к современному процессу правоприменения, который нередко далек от идеала системного воздействия права на социально-экономические отношения и процессы, носит во

¹ Тихомиров, Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. — 2017. — № 1. — С. 56.

многим механический, тенденциозный характер, нуждается в оптимизации, повышении эффективности. Решение данной проблемы — во многом задача современной правоприменительной политики, которая формируется и реализуется в социальной и правовой среде конфликтных и кооперационных начал.

Овладение ситуациями конфликтов и кооперации в обществе и есть, пожалуй, важнейшая миссия правоприменительной деятельности. Однако, как показывает социально-правовая действительность, в которой конфликтов сегодня явно намного больше, чем «замиренных» социальных сред, искусство управления конфликтами и кооперативными состояниями в социуме еще не сформировалось, что ставит на повестку правоприменительной практики и политики в этой области правовой жизни решение данной задачи, причем правоприменению важно научиться как управлять состояниями конфликта и солидарности в обществе, так и внутри собственно системы правоприменения наладить необходимый баланс, исключив (минимизировав) конфликты (коллизии) компетенций, интересов, конфликты между чиновниками и гражданами и пр., и, напротив, усилив соответствующий контекст кооперации и сотрудничества.

Вообще следует отметить — проблема конфликтов и кооперации в обществе является одной из наиболее широких и основных для юридической науки, при этом необходимо учитывать, что ее корни кроются в философии, социологии, психологии и других смежных социальных науках, с которыми, соответственно, придется «делить» пространство познания, но это со всей очевидностью может быть только к взаимной пользе всех научных акторов. Без использования фундаментальных знаний, которые могут предоставить данные науки, рассуждения и поиск решений проблем в рассматриваемой предметной области юридической науки будут подобны дереву, не прочно держащемуся корнями в почве. Общественные конфликты и кооперация (положительное социальное сотрудничество) составляют глубинную социальную основу (закономерности существования) правовой материи, поэтому теоретические и эмпирические научные исследования данных феноменов должны рассматриваться в качестве необходимой эвристической основы при формировании научных оснований правовой политики государства в целом и правоприменительной политики в частности.

Тесная и во многом неразрывная связь конфликтов и кооперации с правом, правовыми ситуациями, их постоянная диалектика в правовой жизни общества очевидна, но в то же время сложна и не изучена в полной мере. И этот пробел в знаниях нужно продолжать восполнять.

Без конфликтов и кооперации, по сути, невозможно представить современную правовую жизнь общества, являющуюся объектом правовой политики¹, а значит, и правоприменительной политики. Люди создают конфликты, и они же создают инструменты для их минимизации, борьбы с наиболее опасными из них (например, конфликты государственных органов между собой (в частности, конфликты между законодательной и исполнительной властями, которые в российской истории случались и приводили к очень серьезным и часто очень негативным последствиям), межнациональные конфликты и другие конфликты, способные внести хаос в правовую жизнь общества и нанести тем самым ущерб государственности). Люди (социальные общности, политические учреждения) стараются создавать благоприятную почву для кооперации и солидаризации в социальном пространстве жизни, изобретая и используя для этого все возможные инструменты (прежде всего правовые).

В то же время необходимо признать, что не со всеми конфликтными процессами необходимо бороться и воспринимать их как явления сугубо негативного свойства по отношению к правовой жизни. Есть конфликты, которые возникают в силу объективных причин и выступают одновременно выразителем тех назревших изменений в структуре социально-правовых институций, которые требуется осуществить, т.е. здесь конфликты выполняют своего рода конструирующую роль и функцию, которой также нужно уметь управлять и субъектам правового творчества и субъектам применения права, создавая востребованные обществом новые модели поведения (взаимодействия), свободные от излишних конфликтов и противоречий при их реализации.

В целом же конфликтно-солидарная основа всегда работает на положительную динамику социальной и правовой жизни, обуславливая ее развитие и прогресс. Конфликтными процессами и процессами кооперации необходимо в разумных пределах управлять, минимизировать конфликтность в сфере применения права, используя все необходимые ресурсы правоприменительной политики, и развивать вместе с тем кооперационные начала, но для этого нужно знать их природу и иметь в арсенале адекватные средства для работы с этими социально-правовыми явлениями на практике. Правоприменительная политика призвана оптимизировать деятельность применения права в государстве, систематизировать, упорядочивать ее и тем самым воздействовать

¹ Малько, А.В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации / А.В. Малько, В.В. Трофимов. — Москва, 2018.

на кооперацию и правовое сотрудничество субъектов права, создавать благоприятный правовой микроклимат для кооперации, интеграции, взаимодействия, давать объемное понимание о применении права в стране, общего вектора и задач этой деятельности, позволяя конструктивно и наиболее эффективно планировать правовые, экономические, социальные и другие отношения.

В то же время осуществление правоприменительной политики связано с многочисленными организационными процессами внутри нее, где также должны быть максимально минимизированы конфликтные отношения, ситуации и развиты кооперационные начала. Правоприменительная политика как во многом деятельность по организации и совершенствованию правоприменения по природе своей функциональной заданности имеет вполне объективную устойчивую связь с конфликтами, конфликты во многом составляют ее предмет, поэтому она призвана стараться более результативно снижать уровень правовой конфликтности и бороться с наиболее опасными правовыми конфликтами, способными внести дисбаланс в правовую жизнь общества и породить значительные негативные последствия. Важнейшим аспектом в правоприменительной политике является и кооперация, сотрудничество и приведение участников социально-правовой жизни к консенсусу различных интересов.

Следует отметить, что для того чтобы задачи правовой политики успешно выполнялись, в ходе ее формирования и реализации необходимо учитывать природу социальной среды, в отношении которой предполагается осуществлять правовое воздействие посредством правовых актов и иных юридических средств. Это можно считать принципиальным условием для качественного решения тех задач, которые стоят перед правовой политикой как особым видом юридической деятельности¹. Данный тезис в полной мере применим и к правоприменительной политике, которая является важной частью правовой политики и должна быть научно обоснованной. По справедливому утверждению А. В. Малько и В. А. Рудковского, «научно обоснованная и гуманная правоприменительная политика — необходимая гарантия практического обеспечения прав и свобод личности, упрочения законности и правового порядка, решения других жизненно важных задач»².

Пытаясь расширить научные теоретические основы правоприменительной практики, представляется объективно обоснованным пер-

¹ Малько, А. В. Конкуренция и кооперация интересов в правовой политике и праве / А. В. Малько, В. В. Трофимов, В. В. Гурьев // Государство и право. — 2022. — № 11. — С. 37.

² Малько, А. В. Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А. В. Малько, В. А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 3. — С. 8.

воначально обратиться к пониманию самих социальных феноменов конфликта и кооперации в их общенаучном и юридическом значении, рассмотреть их как некие базовые социальные стратегии социально-правовой жизни, фактически детерминирующие формирование особых правовых регулятивных структур в виде институциональных систем конфликтного права и права сотрудничества¹. Необходимо понять роль конфликтов и сотрудничества (социальной кооперации) в формировании права и правоприменительных процессах, что позволит выработать наиболее общие представления о данных явлениях и последовательно анализировать связи и особенности этих феноменов в ракурсе правоприменительной политики.

Практически все социально-правовые процессы строятся и осуществляются на фоне двух базовых стратегий функционирования социально-интерактивных систем в виде конфликта и сотрудничества. Социальные субъекты, конфликтуя или устанавливая связи сотрудничества, создавая тем самым «минус» или «плюс» (негатив или позитив) социальных отношений, влияют на государственно-правовую картину социального мира, внося (внедряя) в нее либо элементы мер государственно-правового воздействия, предотвращающих или разрешающих конфликты (если они доминируют на практике), либо обогащая правовую жизнь общества новыми соглашениями и договорами о сотрудничестве (конвенциональными юридическими формами), если преобладает социальная солидарность, согласие и взаимоуважение между социальными акторами. Право должно не вступать в противоречие с иными, например, социальными, моральными и другими нормами, а органично вплетаться в эту материю и развиваться вместе с обществом, образуя социально-правовую общественную жизнь. «Право — открытая система, и для правоприменения этот спектр связи права с иной социальной нормой очень важен»².

Данные глубинные стороны социально-правовой жизни (непрерывающегося процесса социально-правового взаимодействия (коммуникации) собственно и выступают непосредственным предметом государственно-правового воздействия, тем, на что направлено правовое регулирование, которое может быть эффективным лишь в том случае, если механизмы (средства) такого государственно-правового

¹ Трофимов, В. В. Конфликтное право и право сотрудничества как выражение базовых социальных стратегий: проблема действительности системно-правовой конструкции // Государственно-правовые исследования. — 2022. — № 5. — С. 39–51.

² Тихомиров, Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. — 2017. — № 1. — С. 57.

воздействия (регулирования) в полной мере адекватны характеру социальных ситуаций правового конфликта и сотрудничества, где первый нужно предупредить, устранить, минимизировать, а второе — поддержать и простимулировать.

Действительно, если анализировать, с одной стороны, нормы позитивного права, регулирующие отношения сотрудничества и конфликта, то можно понять, что одна группа норм непосредственно рассчитана на те социальные среды, где доминирует конфликт как стратегия развития этого типа отношений, а другая группа норм охватывает отношения, в которых солидарные и кооперативные начала являются преимущественной стратегической линией. С другой стороны, если рассматривать сами конфликтные и солидарные отношения, то нельзя не заметить, что для их «сопровождения» нужны разные обеспечительно-юридические механизмы: в одном случае эти механизмы направлены на то, чтобы каким-то образом «погасить» конфликт и сделать это «грамотно», так, чтобы участники конфликта «вышли» из него, как минимум не пострадав (ни физически, ни морально), а если это не удастся, то хотя бы с минимальными издержками и на справедливых позициях; в другом случае (когда мы говорим о сотрудничестве) — правовые средства, напротив, должны быть настроены главным образом на то, чтобы обеспечить и поддержать (а где-то простимулировать) конструктивность данного типа взаимодействий. Учет данных концептуальных основ в правоприменении, думается, очень важен. В то же время данные теоретико-методологические наработки должны учитываться при формировании и осуществлении правоприменительной политики, которая нацелена на рациональную (в соответствии с юридической логикой и логикой социальных потребностей и интересов) организацию системы правоприменения, а также сама во многом и строится (должна строиться) с учетом известной дихотомии правоотношений и биполярности правовых основ их соответствующего регулирования.

В данном контексте ценным представляется «поиск права», проводимый В. В. Лазаревым, который определяет право как «совокупность признаваемых в данном обществе и обеспечиваемых официальной защитой нормативов равенства и справедливости, регулирующих *борьбу и согласование свободных волей* в их взаимоотношении друг с другом» (курсив наш. — В. Т., В. Г., В. З., В. С.)¹. Представленным определением фактически охватываются два основных типа социального взаимодействия: конфликт и кооперация (сотрудниче-

ство, солидарность, согласование). Теоретически можно предположить, что каждому типу социальных взаимосвязей соответствует свой тип правового воздействия, выражающий специфику особого по своему социальному правообразующему характеру массива соответствующих юридических норм. В связи с этим следует отметить, что понимание феноменов конфликта и кооперации в правоприменительной политике необходимо достигать, начиная с рефлексии социальных оснований права, учитывая, что социальная природа права выражается в правообразовательных процессах и не может игнорироваться в правоприменении и, как следствие, при выстраивании научно обоснованной, эффективной правоприменительной политики. По справедливому утверждению А. В. Малько, «во многом правоприменительная политика закладывается уже на уровне правотворческой, в рамках определения стратегии законодательства, которая выступает нормативной основой правоприменительной деятельности. Именно здесь создаются ориентиры для всего механизма правового регулирования как для принятия, так и для реализации юридических норм»¹.

Считаем, что в контексте вышеприведенных рассуждений вполне резонно смотреть на право (в объективном смысле) (и об этом во многом обоснованно ранее было сказано в серии работ одного из соавторов данной главы — В. В. Трофимова) как на систему нормативных регуляторов, которые имеют целями минимизацию конфликтов и развитие кооперации, сотрудничества. Есть ли что-то иное? Может быть. Но это иное (может быть нечто «нейтральное») так или иначе выступает «переходным» состоянием между этими основными полюсами. Это позволяет, во-первых, все право определять (раскрывать сущность) с телеологических позиций относительно конфликта и солидарности в социуме и, во-вторых, выделять в праве две основные регулятивные области, одна из которых нацелена на конфликт, а другая — на сотрудничество в социальных системах. Двойственность (биполярность) социальной детерминанты современного правового развития (воспроизводства права) непосредственно отражается на двойственности (биполярности) системы правового регулирования, на системе методов правового регулирования, на системе выражающих их правовых средств, на способах их применения в процессе правоприменительной деятельности. Два

¹ Малько, А. В. Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления (обзор материалов международного «круглого стола») / А. В. Малько, И. В. Ростовщиков, В. А. Рудковский // Государство и право. — 2014. — № 8. — С. 99.

¹ Лазарев, В. В. Поиск права // Журнал российского права. — 2004. — № 7. — С. 13.

основных типа социального взаимодействия обуславливают и два основных специфических типа правовой регуляции. Эти регулятивные области соответственно именуется: *конфликтное право* и *право сотрудничества*¹. Следует также заметить, что в настоящей работе

¹ Трофимов, В.В. Взаимодействие индивидов как правообразовательный процесс: общетеоретический аспект / под. ред. Н.А. Придворова. — Тамбов, 2002; Трофимов, В.В. Социально-интерактивные закономерности права: проблемы теории и методологии // Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции: к 60-летию Андрея Васильевича Полякова: кол. монография. В 2 т. Т. 2 / Актуальные проблемы философии права и юридической науки в связи с коммуникативной теорией права / под ред. М.В. Антонова, И.Л. Честнова. — Санкт-Петербург, 2014. С. 280–305; Трофимов, В.В. Правовая жизнь современного общества: конфликтные и солидарные социальные основания — корреляты негатива и позитива (проблемы методологии и теории) // Правовая жизнь современного общества: негатив и позитив: монография / под ред. А.В. Малько, В.В. Трофимова. — Тамбов, 2021. С. 56–86; Трофимов, В.В. Право сотрудничества как юридическая форма солидаризации социально-политических общностей: теория, история, международное измерение // Юридические формы переживания истории: практики и пределы: кол. монография / под ред. С.В. Бочкарева. — Санкт-Петербург, 2020. С. 456–461; Конфликтное право и право сотрудничества как отражение негативных и позитивных аспектов социально-правовой жизни: Монографический аналитический отчет и прикладная инфографика (таблицы, рисунки, диаграммы) в рамках реализации полевого социологического исследования / В.В. Трофимов, А.В. Окатов, В.Ю. Самородов [и др.]. — Тамбов, 2021; Trofimov, V.V. Conflict and solidary determining parameters of the negative and positive processes of the legal aspect of the social life (the problem of establishing regular associations) // Journal of Gender and Interdisciplinarity // Revista genero&direto. — 2020. — Vol. 1. — № 01: Special Edition. — P. 675–699; Трофимов, В.В. Социально-интерактивные закономерности права: проблемы теории и методологии // Правоведение. — 2014. — № 5. — С. 94–113; Баранов, В.М. Социальное сотрудничество и социальный конфликт как объективная основа содержания и структуры права / В.М. Баранов, В.В. Трофимов // Вестник Нижегородской академии МВД России. Юридическая наука и практика. — 2015. — № 4. — С. 10–17; Трофимов, В.В. Солидарный и конфликтный типы коммуникации и право: закономерные связи // Правоведение. — 2015. — № 3. — С. 6–21; Трофимов, В.В. Социально-интерактивная природа правовой жизни как динамического процесса // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 3. — С. 13–20; Трофимов, В.В. Социально-интерактивная природа правовых интересов и их роль в формировании структурных элементов материи права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. — 2016. — № 2. — С. 36–49; Трофимов, В.В. Ограничения в праве как отражение конфликтной стороны социальных отношений: к началам теории проблемы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2019. — № 3. — С. 57–65; Трофимов, В.В. К проблеме обоснования идеи солидарности в праве и правовой доктрине: репрезентативный очерк // Право и образование. — 2019. — № 10. — С. 4–11; Трофимов, В.В. О телеономии и типизации правовых норм с позиции социально-психологического контекста регулируемых общественных отношений (теоретико-методологический аспект) // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2021. — № 1. — С. 6–15; Трофимов, В.В. Конфликтное право и право сотрудничества (социологический аспект строения системы права) // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19–22 апреля 2010 г. / отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. — Москва, 2011. С. 241–255; Трофимов, В.В. Право

нами во многом отождествляются понятия сотрудничества и кооперации. В настоящее время категории конфликта и солидарности в праве получают свое наиболее полное раскрытие в рамках исследования важнейших областей конфликтного права и права сотрудничества, лежащих в основе правоприменения и правоприменительной политики, причем на этих уровнях складываются свои вполне характерные тенденции и закономерности движения правовой материи. Представляется, в связи с этим, необходимым подробнее обратиться к пониманию таковых через понимание конфликта и кооперации в общенаучном плане и уже может быть более достоверно и углубленно определить, как они могут выражаться в правоприменительной политике.

Конфликт в социально-правовом знании и правоприменительной политике. Конфликт есть противоборство двух или нескольких субъектов, обусловленное противоположностью (несовместимостью) их интересов, потребностей, систем ценностей или знаний. Конфликтолог Л. Козер предлагал понимать под конфликтом «борьбу за ценности и претензии на определенный социальный статус, власть и недостаточные для всех материальные и духовные блага; борьбу, в которой целями состоящих в конфликте сторон являются нейтрализация, нанесение ущерба или уничтожение соперника»¹. В 1950–1960-х гг. в своих работах, в частности в работе «Функции социального конфликта», Л. Козер выдвигал новый научный тезис, что не существует социальных групп,

как отражение стратегий сотрудничества и конфликта в социуме // Компромисс в праве: теория, практика, техника: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (Пятое Бабаевские чтения) (г. Нижний Новгород, 29–30 мая 2014 г.). В 2 т. Т. 1 / под общ. ред. В.А. Толстика, В.М. Баранова, А.В. Парфенова. — Нижний Новгород, 2014. С. 79–87; Трофимов, В.В. Конфликт в социуме и императивность в праве: закономерная связь // Связи в праве: теория, практика, техника: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 19–20 мая 2016 г.) / под общ. ред. В.А. Толстика, В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2016. С. 372–376; Трофимов, В.В. Право сотрудничества как выражение траектории движения социума к солидарности свободных личностей: к теории вопроса // Тенденции развития права в социокультурном пространстве. Жидковские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 24–25 марта 2017 г.) / отв. ред. М.В. Немыгина. — Москва, 2018. С. 41–47; Трофимов, В.В. Социоконфликтные основания права: введение в проблематику // Право — явление цивилизации и культуры = Law — Phenomenon of Civilization and Culture / отв. ред. М.В. Немыгина. — Москва: РУДН, 2019. Вып. 1; 2020. Вып. 2; 2021. Вып. 3. С. 100–107; Трофимов, В.В. Правовая жизнь: социально-сущностная конфликтно-солидарная синтетическая основа (постановка проблемы) // Государственно-правовые исследования: научно-образовательный ежегодник. Вып. 2. 2019 (2018/2019 уч. год) / гл. ред. В.В. Трофимов. — Тамбов, 2019. С. 247–253.

¹ Кудрявцев, В.Н. Юридический конфликт // Государство и право. — 1995. — № 9. — С. 9.

в которых нет конфликтных отношений, и конфликты могут иметь позитивное значение. Ученый «стремился обосновать позитивную роль конфликта в обеспечении общественного порядка и устойчивости определенной социальной системы. Стабильность всего общества, по его мнению, зависит от количества существующих в нем конфликтных отношений и типа связей между ними. Чем больше различных конфликтов пересекается в обществе, тем более сложным является его деление на группы, тем труднее разделить членов общества на два лагеря. Значит, чем больше независимых друг от друга конфликтов, тем лучше для единства общества»¹.

В современном научном знании констатируется большое количество разновидностей конфликта (конфликт культур, ложный конфликт, межролевой, межэтнический, социальный, социально-политический, этический и множество других, отражающих специфику соответствующего типа конфликта). В общем значении под конфликтом понимают «столкновение противоположных интересов, взглядов; способ разрешения противоречий в отношениях людей, протекающий в двух взаимосвязанных формах: скрытых и открытых действиях сторон как на индивидуальном, так и на групповом уровне. В основе конфликта — объективное расхождение целей и интересов, ценностей и идентичностей»².

В контексте рассматриваемой темы мы обращаемся в большей степени именно к юридическим конфликтам, но в то же время необходимо понимать, что объективное и полное знание о данном феномене невозможно представить без обращения к философии и социологии.

Наиболее распространенным определением юридического конфликта является определение, сформулированное В.Н. Кудрявцевым, который считает, что «юридическим конфликтом следует признать любой конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон (их юридически значимыми действиями или состояниями) и, следовательно, субъекты либо мотивация их поведения, либо объект конфликта обладают правовыми признаками, а конфликт влечет юридические последствия»³. Юридическим конфликтом, следовательно, признается спор, в котором хотя бы один из элементов должен обладать правовыми признаками.

В современной юридической литературе в наиболее общем виде юридический конфликт определяется как «разновидность социального конфликта, основным отличительным признаком которого является наличие юридической составляющей»¹. В более развернутом виде под юридическим конфликтом понимают «открытое противоборство между двумя (и более) субъектами права, обусловленное противоречиями их юридически значимых интересов, влекущее наступление юридических последствий и преодолеваемое при помощи юридических средств, методов, технологий»². Ученые В.М. Баранов и Т.В. Худойкина определяют юридический конфликт как «противоборство сторон с противоречивыми интересами, имеющее юридический характер либо имеющее хотя бы один элемент (субъекты, объект, субъективную сторону (мотивацию) либо объективную сторону (противодействия) юридического характера, но тогда обязательно завершающееся юридическим способом, т.е. юридицирующееся»³. Здесь же стоит отметить, что юридический конфликт, безусловно, обладает своей спецификой, и разрешается с помощью юридических средств, посредством правоприменения. И то, насколько эффективно разрешается юридический конфликт на практике, во многом зависит от правоприменения.

Каждый конфликт имеет определенную структуру. В нее входят участники (стороны) конфликта, условия протекания конфликтной ситуации, ее образы, а также динамика конфликта, т.е. возможные действия участников и исходы конфликтных действий. При возникновении конфликтных ситуаций фиксируются определенные формы взаимодействия. Стандарты поведения достигают фиксированного уровня в процессе пересечения, чередования, повторения, изменения линий взаимодействия. Все указанные состояния (и каждое из них) опосредованы энергией участников конфликта. При этом поведение каждой из сторон выступает для «другой» в качестве критерия, являясь, с одной стороны, эквивалентом (отражателем действий) «другого» и в то же время эталоном, мерой действий оппонента. Каждая сторона проявляет себя так, как проявляет себя другая сторона, и каждая испытывает все те же «неудовольствия», что и оппонент по коммуникации, каждая хочет победить в конфликте и при этом каждая хочет защитить себя от нападков другого, при этом ни одна из сторон конфлик-

¹ Дмитриев, А.В. Конфликтология: учеб. пособие. — Москва, 2000. С. 24.

² Дмитриев, А.В. Конфликтология: терминологический словарь. — 2-е изд., испр. и доп. — Санкт-Петербург, 2013. С. 30.

³ Юридическая конфликтология. В 3 ч. Ч. 2. Юридический конфликт: сферы и механизмы / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. — Москва, 1994. С. 7–8.

¹ Ромашов, Р.А. Юридическая конфликтология: учебник. — Москва, 2021. С. 223.

² Ромашов, Р.А. Юридическая конфликтология: учебник. — Москва, 2021. С. 224.

³ Баранов, В.М. Теория юридического конфликта: философские и социолого-правовые аспекты / В.М. Баранов, Т.В. Худойкина // Юристы-Правовед. — 2000. — № 1. — С. 25; Худойкина, Т.В. Юридический конфликт: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. — Нижний Новгород, 2002.

та не хочет проиграть необоснованно, несправедливо, а если такой проигрыш вдруг случится, то социальная система (природа социальной системы) рано или поздно потребует реванша или реституции и права несправедливо проигравшей в конфликте стороны будут восстановлены, или система взаимодействия прекратит существование. Но, так или иначе, некий протоправовой эффект или эффект правовой наступят, конфликт в этом смысле сыграет конструктивную, правообразующую роль, выработав те или иные средства погашения данного типа конфликта или преобразования его в конфликт правовой (юридический), итогом которого всегда должна становиться достигнутая или восстановленная справедливость.

Конфликт — одна из доминирующих тенденций социальной жизни. Перспектива бесконфликтного существования вряд ли возможна. Конфликтная среда естественна для правовой жизни общества, как и болезни для человека, схожи во многом и алгоритмы «работы» с этими явлениями. И то и другое требует лечения, купирования. С одной стороны, от болезни вырабатывается иммунитет для организма, но, с другой стороны, нельзя запускать болезнь, а многие из них по мере возможного следует стараться не допускать, заниматься профилактикой. Данные рассуждения можно отнести с некоторой долей условности и к конфликтам в правовой жизни общества, которые, с одной стороны, естественны и неизбежны, способствуют после успешного выхода из них усилению социальных систем, но, с другой стороны, нуждаются в эффективных способах разрешения и профилактики. Конфликты не могут быть ни полностью исключены, ни даже подавлены надолго. «В обстановке такой «конфликтной среды», обостренной групповой и личностной борьбы, и потребовался своего рода противовес — <...> право», которое «призвано внести в остросложные ситуации, характерные для общественной жизни в условиях цивилизации <...> нормативные начала, построенные на принципах гражданского мира, умиротворения, согласия, учета различных интересов, взаимных скоординированных уступок»¹.

Ситуации реальных или потенциальных конфликтов влияют на оформление, развитие и институционализацию юридических элементов по мере институционализации и развития самих конфликтных ситуаций. На этой основе формируется система нормативных регуляторов и соответствующих юридических средств. Возникающие в ходе конфликтного взаимодействия нормативы имеют императивную при-

¹ Алексеев, С.С. Право: Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. — Москва, 1999. С. 220–222.

роду и призваны выполнять ограничивающую функцию. Главный смысл императивных норм, негативных (ограничивающих) правовых средств — зафиксировать статус конфликтующих субъектов, определить четкую дистанцию между ними и тем самым обеспечить должную упорядоченность в данной системе взаимодействия и в то же время ее внутреннюю эффективность (полностью устранить конкуренцию невозможно, как невозможно уничтожить свободу воли отдельных субъектов).

Таковыми конфликтными или потенциально конфликтными отраслями и институтами права, регулируемыми конфликтные взаимоотношения, можно считать уголовное право, нормы об административных правонарушениях, отдельные институты экологического, трудового, семейного, гражданского, предпринимательского, процессуального права и т.д. К примеру, известный конфликт между собственником вещи и теми, кто незаконным образом покушается на собственность, определил формирование целого ряда правовых элементов: во-первых, пассивной обязанности всех третьих лиц не нарушать прав собственника; во-вторых, правовой возможности собственника принудительно истребовать вещь у незаконного владельца (ст. 301 ГК РФ) либо оградить себя от неправомерных посягательств (ст. 304 ГК РФ); в-третьих, системы уголовно-правовых запретов совершать действия, направленные в угрозу интересам собственника имущества (глава 21 «Преступления против собственности» УК РФ).

Также еще один пример. Для минимизации предпосылок развития конфликтов в сфере предпринимательства достаточно активно применяются ограничивающие средства в вопросах государственного регулирования торговой деятельности. Например, речь может идти об установлении количественных ограничений присутствия на товарном рынке (превенция возможного конфликта интересов между участниками торговли), установлении требований к качеству продукции (работ, услуг), что предотвращает нарушение прав потребителей и их конфликтные отношения с производителями и продавцами товаров и пр. В целях поддержания порядка, избегания конфликтов в торговых правоотношениях используются различные правовые инструменты государственного воздействия, главным образом, ограничительного свойства: квоты и лимиты и др.¹.

Возможное возникновение конфликтов может быть характерно и между правоприменительными органами (преимущественно госу-

¹ Трофимов, В.В. Конфликтное право и право сотрудничества // Журнал российского права. — 2011. — № 9. — С. 44.

дарственными, а потому данные проявления конфликтов являются наиболее опасными с точки зрения последствий и для системы управления, и для граждан), которые сами должны обеспечивать правильное применение права и воплощать в жизнь все полезное, что дает правоприменительная политика. «Проведение определенного политического курса в сфере осуществления права требует соответствующей организации и организованности. Правоприменительную политику формирует и реализует не абстрактное государство, а вполне определенные органы, учреждения и должностные лица. Это президент, парламент, суд, органы исполнительной власти, прокуратура, научные, просветительские и иные учреждения»¹. Конфликт между всеми этими субъектами наименее желателен и, скорее всего, недопустим.

Ярким примером из прошлого является конфликт органов МВД СССР и КГБ СССР. Конец 1970-х — начало 1980-х гг. ознаменовался явным противостоянием (конфликтом) основных правоприменительных ведомств МВД СССР и КГБ СССР (их руководителями Н.А. Щелоковым и Ю.В. Андроповым) и достиг в определенный период времени наивысшей точки своего развития². Вместо достижения общей цели по эффективной и слаженной работе в области правоприменения между данными органами началась настоящая война, что негативно сказывалось на правоприменительных процессах и подрывало доверие к этим органам у общества, которое нуждалось в их совместной и эффективной работе. По нашему мнению, зачатки данного конфликта можно усмотреть именно в проблемах правоприменительной политики, которые переросли в масштабное политическое противостояние с общеизвестными последствиями. В настоящее время проблема управленческих конфликтов остается актуальной, имеет значительную юридическую составляющую и самую непосредственную связь с формированием и осуществлением правоприменительной политики в стране. По мнению Ю.А. Тихомирова, «управленческие конфликты отражают противостояние интересов органов, организаций и должностных лиц в иерархических отношениях. Это могут быть конфликты между вышестоящими и нижестоящими органами по поводу объема решаемых задач; между органом и подведомственными ему организациями по поводу выполнения директивных решений. Конфликты «по диагонали» отражают разные взгляды и позиции в отношениях координации и участия в це-

¹ Малько, А.В. Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 3. — С. 9.

² Кредов, С.А. Щелоков (глава — «Двое в лодке»). — Москва, 2010. С. 148–159.

левых программах. Устранению конфликтов служит их императивное разрешение «сверху» и нормативное упорядочение полномочий и взаимоотношений»¹. В этом направлении также необходимо добиваться системности и определенности.

В правовой и в правоприменительной политике важно предусмотреть механизм выявления такого потенциала правовых норм, правовых отношений, который выражает конфликтные типы взаимодействия. Это позволит не только правильнее понимать природу правоотношений, но и своевременно открывать правотворческий процесс для компетентных действий по формированию адекватной складывающимся ситуациям нормативной основы и, соответственно, вести (осуществлять) правоприменительную деятельность по пути эффективного и слаженного применения законодательства, пока та или иная конфликтная ситуация не достигла чрезмерно негативной величины.

Еще один важный аспект, на который необходимо обратить внимание, это потенциальная конфликтогенность в самих актах субъектов правоприменения. «Программно-директивный компонент правоприменительной политики формируется на основе и в рамках общей концепции правоприменения, но при этом сохраняет значительную самостоятельность. Он представлен соответствующими стратегиями, доктринами, посланиями, обзорами, инструктивными письмами, напоминаниями и подобными средствами программно-директивного характера»². По нашему мнению, очень важно, чтобы ни в документах программно-директивного характера, ни в процессе их исполнения не возникали потенциальные конфликты, а была направленность на оптимизацию правоприменения и солидаризацию государственных органов и общества на основе строгого соблюдения закона. Например, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проводились исследования в регионах. «Было выявлено, что указ и распоряжение губернатора области ценится больше, чем областной закон, и даже больше, чем федеральный закон. Налицо квазиподзаконность»³.

В настоящее время данная тенденция сохраняется, что приводит к проблемам в правоприменении, порождает ситуацию законодательной коллизии, создает атмосферу точечной, выборочной правоприменительной деятельности. У граждан и правоприменительных

¹ Тихомиров, Ю.А. Государство: монография. — Москва, 2013. С. 250.

² Малько, А.В. Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 3. — С. 8.

³ Тихомиров, Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. — 2017. — № 1. — С. 59.

органов создается впечатление необязательности региональных законов, а часто именно эти законы призваны регулировать важные отношения, отличающиеся региональной спецификой. Данные проблемы входят в поле деятельности правоприменительной политики, которая должна упорядочивать данные явления, приводить в состояние сбалансированности, взаимосогласованности и строгого соответствия закону, предупреждая и предотвращая возможные конфликты в социуме, между властью и обществом на этой почве.

Кооперация в социально-правовом знании и правоприменительной политике. Кооперация (лат. *cooperatio* — совместная работа, сотрудничество) — это то, что выражает мирное состояние в социальных системах, то, что возникает из желания людей жить в мире и спокойствии, не враждовать, а дружить, объединять усилия для совместного решения общих проблем, для развития в материальном и духовном плане.

Конфликтам, конкуренции противостоят кооперация, согласие, сотрудничество, солидарность. Характер этих явлений обусловлен рядом общих объективных причин, связанных прежде всего со стремлением людей жить без вражды, взаимодействовать друг с другом на мирных, взаимовыгодных началах. Э. Дюркгейм писал: «Если мы и любим войну, то мы любим также и радости мира, а последние ценятся тем больше, чем более люди социализированы, то есть (поскольку оба слова равнозначны) цивилизованны»¹. Процесс солидаризации осуществляется автоматически, благодаря тому только, что каждый преследует свои собственные выгодные для себя интересы.

Все конфликты должны когда-либо заканчиваться миром, и этот мир тем ценнее, чем ошутимее оказываются последствия конфликтов. Люди все-таки, так или иначе, стремятся жить спокойно и не испытывать тех стрессов, которые от конфликтов исходят, жить без вражды, взаимодействовать друг с другом на мирных, взаимовыгодных началах.

Корпоративная среда — это нравственный правовой источник, который обеспечивает объединившихся и взаимодействующих на основе сотрудничества индивидов установленными правилами, а также способами их применения. Мирные отношения между людьми рождают свои правовые формы, средства, юридические конструкции, адекватные этим отношениям правовые институты, правовые комплексы, элементы которых могут концентрироваться в различных правовых источниках. Все эти элементы составляют право, которое обеспечивает взаимносогласующиеся интересы участников правового обмена

¹ Дюркгейм, Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — Москва, 1991. С. 19.

и приобретает базовые свойства и качества исходя из этой социальной солидарности.

Этому типу социальных взаимодействий соответствует другой способ реагирования со стороны государственной не только правотворческой, но правоприменительной политики — солидарные правовые формы, т.е. различные пакты, соглашения, меморандумы о намерениях к сотрудничеству, договоры, акты применения права, целевым назначением которых являются предоставляемые людям льготы, награды, различные поощрения и т.п., а равно позитивные правовые средства (дозволения, правовые стимулы и др.). Благодаря использованию указанных форм и средств в обществе поддерживаются и оптимизируются мирные отношения. Речь идет о системе права, которая сориентирована на развитие отношений сотрудничества, а значит, общественного прогресса¹.

Право, закрепляющее ситуации сотрудничества, является видимым символом социальной солидарности или корпорации индивидов, которая обнаруживает свое присутствие видимыми действиями. Имея силу, она сближает людей, часто приводит их в соприкосновение, умножает представляющиеся им случаи взаимосвязей. К тому же трудно однозначно сказать, производит ли она эти явления или, наоборот, сама от них происходит; сближаются ли люди от ее силы или же она сильна потому, что они близки между собой. Главное, чем более солидарны люди между собой, тем более они поддерживают разнообразные отношения друг с другом. Количество таких отношений, по определению Э. Дюркгейма, «пропорционально числу определяющих их юридических правил. Действительно, социальная жизнь повсюду, где она долго существует, неизбежно стремится принять определенную форму и организовать ее, а право — не что иное, как сама эта организация в ее наиболее устойчивом и точном выражении <...> Жизнь общества не может распространиться до какой-нибудь точки без того, чтобы юридическая жизнь не достигла того же пункта. Значит, мы можем быть уверены, что найдем отраженными в праве все существенные разновидности социальной солидарности»².

Правовое сотрудничество — это тот ресурс оптимизации государственно-правовой жизни (и на национальном уровне, и для развития миропорядка в целом), который следует использовать более активно в сравнении с тем, как это происходит в наши дни. В этом должны быть

¹ Трофимов, В. В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: монография / под ред. Н. А. Придворова. — Саратов, 2009. С. 236–237.

² Дюркгейм, Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — Москва, 1991. С. 19.

заинтересованы все участники государственно-правовой и политической жизни. Данное обстоятельство должна учитывать и правовая политика в целом и являющаяся важнейшей ее частью правоприменительная политика.

Оптимально организованная государственно-правовая жизнь — это социально и духовно раскрепощенное пространство для всех субъектов, в том числе и для государства. Все действующие в данном пространстве субъекты доверяют своей власти не потому, что боятся ее, а потому, что власть при этом — самый законопослушный компонент. Любые призывы к законопослушанию без этого условия бессмысленны и бездейственны. Именно неукоснительная законность, законопослушность государственной власти, ее твердость, но никак не авторитарность, не «диктаторство» — характерные признаки, отличающие высокое качественное состояние государственно-правовой жизни общества¹.

Социальные действия, выражающие положительное сотрудничество, кооперацию, самым тесным образом связаны с такими отраслями позитивного права, как семейное, договорное, коммерческое, процессуальное право, которые выступают базой для правоприменительной и правореализационной деятельности. Одним из главных следствий отношений сотрудничества становится воспроизведение основных форм социальной солидарности в виде правовых дозволений и других позитивных (стимулирующих) правовых средств, которые находят закрепление в соответствующих правовых формах². Используя эти средства, гарантируя действенность данных позитивных правовых средств, органы публичной власти (органы применения права) открывают «шлюзы» социально-правовой жизни, которая, устремляясь бурными потоками социальной энергии по различным каналам общественной системы, приводит в движение многочисленные механизмы развития, совершенствования окружающей социально-правовой действительности. И в этом тоже во многом заключается искусство управления — способствовать развитию общества стимулами.

Важным инструментом современной правоприменительной практики, выражающим, с одной стороны, подход к разрешению конфликтов и споров юридического содержания, с другой — в целом компромиссный характер социально-правовой среды (выражает преимущественную устремленность данной среды к компромиссам между

¹ *Затонский, В.А.* Конфликт и сотрудничество как объективная сторона права, базовая характеристика государственно-правовой жизни общества // Государственно-правовые исследования. — 2022. — Вып. 5. — С. 83.

² *Трофимов, В.В.* Позитивные юридические средства и право сотрудничества: постановка проблемы // Правоведение. — 2008. — № 2. — С. 163–177.

участниками социального контекста) является медиация как форма профессионального посредничества, главным образом в урегулировании корпоративных конфликтов. Основным путем для разрешения возникающих разногласий — это путь переговоров, с помощью которых удается выработать общее решение, удовлетворяющее интересам сторон¹. Одним из ведущих принципов медиации как особой примирительной процедуры с участием третьей стороны (посредника) является *сотрудничество* сторон, что предполагает активную роль всех участников конфликта (ст. 3 Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»²). При этом участники, как правило, явно настроены на то, чтобы найти компромиссное решение и эффективным образом разрешить конфликт, мешающий реализации их интересов.

В настоящее время процедура медиации довольно активно востребована и при урегулировании конфликтов в области семейного (раздел имущества, определение порядка общения родителей с детьми, определение места жительства ребенка и др.), наследственного (раздел неделимых вещей, раздел индивидуального домовладения) и других областей права. В русле этого направления современной правоприменительной политики разрабатываются и совершенствуются различные медиативные технологии³, выделяются и теоретически обосновываются принципы медиативного посредничества⁴, в целом феномену медиации уделяется заметное научное внимание⁵, что может положительно оцениваться с точки зрения развития механизмов правового сотрудничества (мирного способа урегулирования конфликтов) в правоприменении. Медиация, не проводя деления участников на виновников конфликта и тех, кто оказался втянутым в него не по своей воле, спо-

¹ *Филитова, С.Ю.* Корпоративный конфликт: возможности правового воздействия. — Москва, 2009. С. 246–264; *Давыденко, Д.* Медиация как примирительная процедура в коммерческих спорах: сущность, принципы, применимость // Хозяйство и право. — 2005. — № 5. — С. 105–111; № 6. — С. 70–80.

² СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4162.

³ *Худойкина, Т.В.* Семейно-медиативная технология (на примере урегулирования споров между родителями по вопросам воспитания детей) / Т.В. Худойкина, М.Г. Учеваткин // Мировая и российская наука: области развития и инноваций: Сборник научных статей. Ч. II / под ред. Р.Ю. Самхарадзе. — Москва, 2020. С. 289–292.

⁴ *Белянская, О.В.* Принципы и тактика медиативного посредничества как средства разрешения правовых конфликтов / О.В. Белянская, В.В. Коломытцева, Н.А. Придворов // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 1. — С. 93–101.

⁵ *Калашикова, С.И.* Медиация в сфере гражданской юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2010.

способствует выстраиванию оптимальной модели взаимодействия, согласованию различных интересов, занимая тем самым важное место в системе правоприменительной (в широком смысле природы медиации правореализационной) деятельности.

Во многом с помощью ресурса правоприменительной политики можно достигнуть на практике оптимизации различных примирительных алгоритмов, обеспечивающих солидарные основы социального контекста, позволяющих вступать в эффективную кооперацию субъектам права, что, в свою очередь, будет усиливать, активизировать линии сотрудничества в сфере действия соответствующих отраслей права. В настоящее время создается впечатление, что сотрудничество и кооперация в правоприменении и правоприменительной политике оказались в тени схожих проблем в сфере правотворчества и правотворческой политики. Действительно, не найдя консенсуса на уровне принятия нормативных правовых актов, не разрешив имеющиеся в этой области коллизии, сложно рассчитывать на эффективное правоприменение. Но в то же время и на уровне правоприменительной политики многие проблемные вопросы могут быть «сняты», так как именно правоприменение является неким конечным пунктом, где норма права обретает свою состоятельность, «социально верифицируется», становится реальным регулятором правоотношений.

Правовой и в целом социальный прогресс предполагает принятие и реализацию правовых решений в формате сотрудничества, диалога, обмена мнениями на основе согласования позиций. Данная положительная сторона социально-правового взаимодействия, без сомнения, могла бы выступить магистральной линией развития не только на локальном уровне, но и для всего мирового сообщества на длительную перспективу, переживающего пока не самые благополучные времена, позволяя социальным субъектам в полном объеме ощущать (или ощутить в будущем) потенциальные возможности солидарного правового взаимодействия.

Кооперация, солидарность (сотрудничество) между субъектами права обуславливает упорядочение, оформление пропорциональных солидарным взаимосвязям правил юридического характера. Эти солидарные юридические формы, в свою очередь, выступают основой для процессов правоореализации. Большая часть этих правил направлена на предоставление возможностей действовать свободно, без принуждения строить свое поведение на началах «доброй совести», в том числе ожидая в ответ на свои действия предоставления блага (преимущества) со стороны партнера (контрагента по ситуации положительного взаимодействия). Поэтому процесс солидарности (сотрудничества)

имеет результатом нормы рекомендательного, управомочивающего характера и регулируется позитивными юридическими средствами (дозволениями, льготами, поощрениями, правовыми стимулами). Правоприменительная политика должна поддерживать, оптимизировать и делать более эффективными процессы применения норм, направленных на обеспечение сотрудничества, кооперации.

Вместе с тем нельзя исключать из поля зрения и процессы правоореализации (применения права), происходящие в ходе взаимодействия общества (граждан) и государственных органов власти, где последние должны не просто формально исполнять свои функции, а действовать в большинстве случаев на основе начал кооперации и сотрудничества, доброй воли, нацеленной на оказание активного содействия гражданам в их жизненных вопросах. Это, без сомнения, будет только усиливать чувство доверия граждан к государству, «соучаствующего» в делах граждан, вникающего в их проблемы и нужды, оказывающего им реальную помощь. Думается, что при осуществлении правоприменительной политики это необходимо учитывать.

В качестве примера проблем в кооперации гражданина с органом власти можно обратиться к злободневному вопросу, связанному с правоприменительной практикой органов прокуратуры Российской Федерации, относительно частого перенаправления обращений граждан в другие органы. Данную проблему затрагивает в своей научной статье А. Е. Михайлов. «В ходе реализации такого способа, — пишет автор, — органы прокуратуры направляют поступившее обращение для рассмотрения в тот орган или ту организацию, в отношении которого поступило обращение, которые, в свою очередь, его рассматривают, дают ответ заявителю и извещая одновременно прокурора о рассмотрении обращения и дачи ответа заявителю. По факту адресат рассматривает обращение со своей точки зрения и ответ, который получает заявитель, не решает проблему, а дает только разъяснение позиции адресата, которая предположительно не всегда будет отвечать требованиям закона. На наш взгляд, было бы целесообразнее получать сведения от организации и давать оценку их деятельности с точки зрения правильности применения законов, и уже после этого работать с заявителем»¹. Данная практика наглядно показывает проблемы сотрудничества при работе с гражданами,

¹ Михайлов, А. Е. Вопросы правоприменения в современных условиях (на примере организации деятельности прокуратуры РФ) // Вопросы судебной деятельности и правоприменения в современных условиях: Сборник статей по результатам II Международной научно-практической конференции. В 2 т. Т. 1 / под ред. С. А. Трофимова, Е. В. Евсиковой. — Симферополь, 2023. С. 180.

которые, рассчитывая на решение своего вопроса, на участие государственного органа (в данном случае прокуратуры), в который обратился гражданин, в жизненной проблеме именно со стороны данного компетентного органа, в итоге получают ответ от другого органа, который может быть и не так объективен (а иногда и заинтересован). Конечно, некоторые обращения граждан перенаправляются органами прокуратуры в другие органы публичной власти для конкретных ответов обоснованно, но распространены случаи и ухода от разбирательства в той или иной ситуации посредством таких действий. В этом случае гражданин теряет доверие к государству в целом и органу правоприменения, в нем возрастают конфликтные настроения (возникают правонигилистические чувства и т.д.), пропадает чувство сопричастности к управлению, кооперации с различными органами власти. Данные порядки действий являются во многом уже сложившимися (устоявшимися) в правовой практике, но это не значит, что их не надо исправлять в необходимом ключе. В определенном плане актуализировать работу над этими проблемами возможно посредством усиления активности гражданского общества. Граждане должны реагировать на правоприменительную практику, оценивать ее и содействовать улучшению. Между государственными органами и гражданским обществом должна быть тесная связь, направленная на сотрудничество и кооперацию в разрешении проблем правоприменения. По справедливому мнению А.В. Малько и В.А. Рудковского, «вряд ли возможно добиться серьезных позитивных сдвигов в сфере реализации права без активизации усилий гражданского общества. К сожалению, в правовой политике современного российского государства демократический компонент развит слабо. По общему правилу ее установки спускаются «сверху». Гражданское общество сегодня является скорее объектом, нежели полноправным субъектом указанной политики»¹.

Также можно отметить в этом ряду рассуждений позицию Ю.А. Тихомирова, которым выделяется отдельно элемент механизма предотвращения и устранения конфликтов в государстве. Таким инструментом, по его мнению, должно быть «овладение методологией и методиками деятельности на разных этапах развития конфликтных ситуаций: умение анализировать, аргументировать, слушать другую сторону, идти на компромисс, добиваться согласован-

¹ Малько, А.В. Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 3. — С. 12.

ности, принимать обоснованные решения»¹. Только совместными усилиями гражданского общества и государства на основе общих солидарных кооперационных начал в правоприменительной политике можно добиться наиболее эффективной деятельности по применению права в современной России.

Достижение желаемых результатов — минимизация конфликтности и расширение сферы сотрудничества в правоприменительной политике и государственно-правовой жизни общества — архисложная задача. Подлинно научный путь к ее решению требует комплексного и всестороннего анализа как конфликтного типа социального взаимодействия, так и отношений, основанных на сотрудничестве.

Некоторые итоговые положения. Правоприменительная практика, исходя из социальной и правовой жизни, не может стоять на месте, она меняется, в том числе реагируя на политическую обстановку в государстве, и эти перемены могут быть стремительны и разноплановы. Именно поэтому процессы правоприменения должны полностью охватываться и направляться правоприменительной политикой, которая должна определять стратегию и тактику механизма правоприменения, создавать необходимые условия для эффективной правоприменительной работы. В то же время для правоприменительной политики нужно закладывать мощные научные основы, чтобы она имела возможность решать названный круг задач. Одним из направлений формирования таких научных основ должно становиться овладение закономерностями социума, который существует как в форме конфликтных процессов, так и процессов кооперации, сотрудничества. Правоприменительная политика должна учитывать потенциал теоретических разработок в данном научном направлении, определять практику с их учетом.

В настоящее время государственно-правовая жизнь современного российского общества, являющаяся объектом государственно-правовой политики в целом и ее части — правоприменительной политики, находится в постоянном неуравновешенном (турбулентном) состоянии. Это проявляется как на уровне межличностного правового взаимодействия, в локально-корпоративном сегменте (микроуровень), в правовой жизни деловых (бизнес) структур, общественных формирований, муниципалитетов (средний социальный уровень), так и на макросоциальном уровне, включая крупные социальные общности, государства, глобальное пространство. Более того, состояние нестабильности в наше время присуще многим сферам жизни общества —

¹ Тихомиров, Ю.А. Государство: монография. — Москва, 2013. — С. 253.

экономики, политики, культуры и т.д. Абсолютно умиротворенных, беспроблемных в конфликтно-сотрудническом контексте обществ совсем немного, да и те, как правило, находятся под натиском окружающего негатива. В современной научной обществоведческой литературе даже появился обозначающий такое состояние социума термин «глобальное общество риска»¹.

Двуетное присутствие в государственно-правовой жизни негатива и позитива (с некоторой долей условности они отражаются в процессах, связанных с конфликтом и кооперацией) — явление объективное. Однако часто возникающее преобладание негативных проявлений с особой остротой ставит вопрос об исправлении подобной ситуации на всех уровнях правоприменительной политики: федеральном, региональном, муниципальном. При этом необходимо стремиться к существенному возвышению роли права, которое, как подчеркивает В.Д. Зорькин, — единственная альтернатива силовому сценарию, полностью «приемлемая для всех модель глобализации»², незаменимый способ решения социальных проблем (во взаимодействии с другими социальными регуляторами — морально-нравственными, религиозными и т.п.). В этом, по сути, и заключается миссия права как феномена человеческой цивилизации. Данная миссия права при этом может быть успешно выполнена должна только в неразрывной связи с социальным контекстом. Право должно представлять собой не просто доступный для прочтения и понимания текст, а эффективно действующую, четко целенаправленную систему правовых средств и механизмов. Выстроить такую систему можно только поняв глубинные социальные закономерности правовой материи и руководствоваться этими знаниями в правоприменительной практике.

Решить такую задачу (комплекс задач) можно только одним путем. Процесс правоприменения необходимо вывести на уровень правоприменительной политики, под которой понимается научно обоснованная, последовательная и комплексная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленная на определение стратегии и тактики механизма правоприменения, на создание необходимых условий для эффективной правоприменительной работы. Правоприменительная политика есть путь к усовершенствованию правоприменения, к его оптимизации. Подобный вид государственной политики

¹ Бек, У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седелника, Н. Федоровой. — Москва, 2000; Трофимов, В. В. Правовая наука и коммуникативная теория общества (к проблеме модернизации социально-философских оснований правовых исследований): монография / В.В. Трофимов, В.В. Свиридов. — Тамбов, 2017.

² Зорькин, В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. — Москва, 2013. С. 395.

требует для выстраивания непротиворечивого, внутренне единого, согласованного, последовательного правоприменительного процесса, для внесения в него системности, юридической четкости. Правоприменительная политика есть деятельность, связанная с необходимым содействием правоприменительному процессу, с созданием условий для его результативного осуществления, с формированием качественной системы правоприменения.

Все это, как представляется, позволит активнее и, главное, результативнее продвигаться к достижению одной из наиболее общественно значимых и ценных в современных условиях целей — минимизации конфликтности и расширения сферы сотрудничества в правоприменительной политике, правоприменительной деятельности и государственно-правовой жизни общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Алексеев, С.С.** Основы правовой политики в России: Курс лекций. — Екатеринбург: Москва, 1995.
2. **Вопленко, Н.Н.** Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции: монография / Н.Н. Вопленко, А.П. Рожнов. — Волгоград, 2004.
3. **Гасанкадиев, Т.Г.** Функции правоприменительной политики. Автореферат диссертации кандидата юридических наук. — Саратов, 2016.
4. **Гук, П.А.** Судебная практика как средство обеспечения определенности правоприменения // Российская юстиция. — 2020. — № 9.
5. **Егоров, К.И.** Правоприменение как разновидность юридического процесса // Российский юридический журнал. — 2011. — № 3.
6. Запреты в праве и правовой политике: общетеоретический и отраслевые аспекты / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2018.
7. **Клейменов, М.П.** Методология политики правоприменения / М.П. Клейменов, Д.В. Ерохин // Правоприменение. — 2018. — № 4.
8. **Колесник, И.В.** Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России: монография. — Ростов-на-Дону, 2009.
9. **Краснов, Ю.К.** Правовая политика России на современном этапе: учеб. пособие. — Москва, 2019.
10. **Малько, А.А.** Судебная политика как средство оптимизации правосудия в Российской Федерации / А.А. Малько, В.А. Терехин // Государство и право. — 2016. — № 7. — С. 11–19.
11. **Малько, А.В.** Интерпретационная правовая политика в современной России в условиях глобализации и регионализации: монография / А.В. Малько, Е.М. Терехов. — Москва, 2018.
12. **Малько, А.В.** Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография / А.В. Малько, В.В. Трофимов. — Москва, 2018.
13. **Малько, А.В.** Правовая политика в современной России: проблема доктринального понимания и формирования / А.В. Малько, В.В. Трофимов // Государство и право. — 2013. — № 2. — С. 5–13.
14. **Малько, А.В.** Правовая политика — категория XXI века и ее роль в евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 4. — С. 8–13.
15. **Малько, А.В.** Правовые акты как средство российской правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская. — Москва, 2018.
16. **Малько, А.В.** Правоприменительная политика: понятие, содержание, назначение / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Правоприменение. — 2017. — № 3. — С. 5–14.
17. **Малько, А.В.** Теория правовой политики: монография. — Москва, 2012.
18. **Малько, А.В.** Цели и средства в праве и правовой политике: монография / А.В. Малько, К.В. Шундилов. — Саратов, 2003.
19. **Пашенцев, Д.А.** Особенности правоприменения в условиях цифровизации общественных отношений // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2020. — Т. 11. — Вып. 1. — С. 35–49.
20. **Поляков, С.Б.** Понятие правоприменительной политики / С.Б. Поляков, Е.Ю. Нечкина // Адвокат. — 2013. — № 8.
21. Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования: монография / под ред. В.В. Волкова. — Москва, 2011.
22. Правовая политика России: общетеоретические и отраслевые проблемы: учеб. пособие / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2014.
23. Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2006.
24. Правовая политика. Право. Правовая система: монография / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2013.
25. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. — Саратов, 2010.
26. Правоприменение: теория и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. — Москва, 2008.
27. Проблемы теории права и правореализации: учебник / отв. ред. Л.Т. Бакулина. — Москва, 2017.
28. Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2008.
29. **Редько, А.А.** Правоприменение в контексте правозащитной политики // Общество и право. — 2010. — № 1. — С. 78–81.
30. Российская правовая политика: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2003.
31. Российская правозащитная политика: теория и практика: монография / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2014.
32. **Рудковский, В.А.** Правовая политика и осуществление права: монография / под ред. Н.Н. Вопленко. — Волгоград, 2009.

33. **Рудковский, В.А.** Правоприменительная политика: сущность и содержание: учеб. пособие. — Волгоград, 1999.
34. Стратегия развития правосудия в условиях глобализации: монография / под ред. А.В. Малько, А.Ю. Саломатина. — Москва, 2017.
35. Суд как субъект правовой политики: монография / под ред. А.В. Малько. — Москва, 2014.
36. Судебная политика: теория и практика: монография / под ред. А.В. Малько, В.А. Терехина. — Пенза, 2013.
37. Судебная реформа в России на рубеже XX — XXI веков: монография / под ред. В.А. Терехина. — Москва, 2017.
38. **Тихомиров, Ю.А.** Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. — 2017. — № 1.
39. Усмотрение в правоприменительной деятельности: современные подходы: монография / под ред. О.И. Цыбулевской. — Саратов, 2022.

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
в современной России**

Курс лекций

Редактор *Н.А. Смирнова*
Корректор *Н.С. Орлова*
Верстка *М.С. Коротковых*