



**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
(обзор материалов Международного круглого стола,
г. Волгоград, 16 мая 2013 г.)**

Малько Александр Васильевич

Доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgar.ru
ул. Чернышевского, 135, 410028 г. Саратов, Российская Федерация

Ростовщиков Игорь Викторович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета
tgip@yandex.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Рудковский Виктор Анатольевич

Доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории права и государства
Волгоградского государственного университета
rudk-victor@yandex.ru, tgip@yandex.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

16 мая 2013 г. на базе института философии, социологии и права Волгоградского государственного университета состоялся Международный круглый стол «Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления». Инициаторами проведения круглого стола выступили Саратовский филиал Института государства и права РАН и кафедра теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета при поддержке журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь».

Круглый стол стал первым мероприятием подобного уровня, специально посвященным проблемам формирования и осуществления правоприменительной политики в современной России. Его тематика привлекла внимание ученых и практиков России и ближнего зарубежья.

В своем выступлении ведущий круглого стола директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, главный редактор журнала «Правовая политика и правовая жизнь»

А.В.Малько отметил, что особо важное значение в современный период приобретает такая форма реализации правовой политики, как правоприменительная политика, под которой можно понимать научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленную на определение стратегии и тактики механизма правоприменения и 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, персонифицированного характера. 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: 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) целью ее выступает оптимизация правоприменительного процесса, содействие правоприменительной деятельности; 4) средствами являются соответствующие правовые акты, мониторинг правоприменительной деятельности и в целом реализация юридических норм, экспертиза правовых актов, правоприменительная техника.

Профессор кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук В.А. Рудковский акцентировал внимание на неоднозначности трактовки правоприменительной политики и специфичности ее содержания. Он, в частности, отметил, что распространенное определение последней как

формы реализации правовой политики является дискуссионным. По мнению докладчика, правоприменительная политика – это разновидность (форма бытия) правовой политики. Термины «правоприменительная политика» и «правовая политика в сфере властной реализации права» синонимичны. Исторически правовая политика формируется именно в виде правоприменительной политики и предшествует правотворческой политике. В современном обществе значимость правоприменительной политики обусловлена ее управленческим потенциалом, способностью оказывать существенное воздействие на процессы властной реализации правовых норм. Правоприменительная политика имеет теоретическое и практическое измерение. В теоретическом плане она представляет собой специфичную систему идей, теорий, доктрин, выражающих представления субъектов социально-политической жизни о целях, нравственно-правовых основах, путях, средствах, методах совершенствования правоприменительной деятельности и иных форм реализации права. В практическом же измерении правоприменительная политика – это форма проявления государственно-правовой политики, реальная практика государственного руководства процессами властной реализации правовых норм. В правоприменительной политике выражается официальная позиция государства по ключевым вопросам осуществления права. Указанные аспекты взаимосвязаны, но отождествлять их не следует.

В качестве общей стратегии и тактики правоприменения правоприменительная политика воплощается в соответствующих концептуальных положениях, руководящих директивах, организации, формах, методах, средствах, тенденциях правоприменительной деятельности. Ее содержание, соответственно, может быть представлено четырьмя взаимосвязанными блоками: идейно-целевым (концептуальным); программно-директивным; организационно-управленческим и деятельно-практическим (результативным). В настоящее время существует потребность в совершенствовании всех указанных элементов с учетом переживаемого обществом и государством периода. В частности, требуется формирование современной идеологии правоприменения, на-

целенной на реализацию в правоприменительной деятельности принципов гуманизма, справедливости, законности, ответственности, профессионализма. Серьезного внимания заслуживает организационно-управленческий блок, связанный с оптимизацией функций, структуры, компетенции органов правоприменения, вопросами кадрового, информационно-методического и т. п. обеспечения их деятельности, внедрением современных информационных систем и пр.

Профессор кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ Н.Н. Вопленко выступил с докладом «Правоприменительная политика и справедливость». Он, в частности, отметил, что правоприменительная политика в единстве трех основных частей своего внутреннего содержания: программно-директивной, организационно-управленческой и объективно-сложившихся тенденций рассмотрения и разрешения юридических дел в правоприменительных органах, предстает достаточно мощным, хотя и не всегда заметным инструментом обеспечения единообразной, законной и справедливой юридической практики. Как отмечали римские юристы (Цельс, Ульпан) и последующие мыслители (Гурвич, Радбрух и др.), право есть искусство добра и справедливости, а следовательно, политика правоприменения должна быть нацелена на обеспечение этой главной идеи права. Это означает необходимость: а) разработки в программно-директивной части правоприменительной политики своеобразной идеологии справедливости – научно обоснованной теории нравственного, законного, истинного и легитимного правоприменения; б) четкой ориентации целей ведомственной (судебной, следственной, прокурорской и т. д.) организационно-управленческой деятельности на идеалы справедливости; в) оценивать жизнеспособность и полезность объективно складывающихся тенденций правоприменения с точки зрения соответствия их нравственному прогрессу. Особо важное значение для обеспечения справедливости имеет организационно-управленческий блок правоприменительной политики. Это руководящие разъяснения Пле-

нумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, обзоры судебной, прокурорской и следственной практики, методические письма и прочие документы внутреннего пользования так называемого служебного права, включая и устные указания руководителей соответствующих ведомств.

Заведующий кафедрой теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ И.В. Ростовщиков в своем докладе выделил проблему правоприменительной политики в области реализации прав и свобод человека и гражданина в современной России.

Он отметил, что для ряда прав личности предусмотрена процедурно-процессуальная форма их реализации, когда законодательно определена согласованность и последовательность действий правообладателя и иных субъектов. Важнейшей составной частью такой формы реализации является вынесение определенными органами и должностными лицами различных актов правоприменения (регистрационных, разрешительных, учредительных, предписывающих и др.).

По мнению докладчика, отличительной чертой демократического общества должна быть объективная необходимость правоприменения в отношении прав личности. В частности, это касается тех прав, осуществление которых по своей сути не может носить произвольный характер, быть юридически бесконтрольным. В первую очередь это права, в основе которых лежат значительные блага материально-имущественного плана или пользование которыми влечет распределение фондов потребления между правообладателями (право на труд и вознаграждение за него, социальное обеспечение, жилище, собственность на землю и т. д.).

Это также касается реализации прав, опосредующих хотя и не материальные, но весьма существенные для человека социальные блага и индивидуальные ценности, не безразличные и для общества в целом (право на вступление в брак, интеллектуальную собственность и т. д.); когда затрагиваются интересы не только личности, но и многих других людей, подчас всего общества, и возни-

кает потребность сочетания и взаимной согласованности этих интересов, когда безответственное поведение индивида может повлечь неблагоприятные последствия. Так, вынесение соответствующих властных решений является непременным условием для осуществления права на получение гражданства, на объединение и др.

Среди наиболее значимых проблем докладчик отметил необходимость оптимизации юридических процедур реализации прав человека, а также государственного контроля в тех областях, где возможно злоупотребление правами. Но при всем при этом государственно-правовая политика должна быть нацелена на установление таких процедур реализации прав человека, которые были бы понятны людям, исключили бы бюрократические препоны и служили не тормозом, а побудительным мотивом социально-правовой активности граждан.

Профессор кафедры конституционного, административного и международного права Мариупольского государственного университета (Украина), директор представительства Европейской организации публичного права в Украине, доктор юридических наук Ю.А. Волошин обозначил проблемы теории и практики правоприменения модельных норм в условиях межгосударственной интеграции. Им отмечено, что в последнее время все чаще в научной литературе и на практике предметом рассмотрения становятся случаи выработки единообразных правовых норм с помощью специально подготовленных моделей. По мнению докладчика, гармонизация национального законодательства на основе модельных законов является менее эффективной процедурой в тех случаях, когда различия между внутригосударственными системами права очень существенны и устранение различий может быть только постепенным. В свою очередь использование модельных актов считается продуктивным средством в ситуациях, когда в государствах еще отсутствуют определенные отношения правового регулирования, а использование модельного акта сразу позволяет сформировать соответствующие национальные акты в различных правовых системах.

Профессор кафедры гражданского права и процесса Тамбовского государственного

университета имени Г.Р. Державина, доктор юридических наук В.В. Трофимов основное внимание сосредоточил на проблеме взаимного влияния правовой политики и правоприменительной практики. По мнению автора, правовая политика 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). Именно с учетом этих аспектов, полагает В.В. Трофимов, должен проводиться анализ правоприменительной практики с целью последующего формирования концепции национальной правовой политики.

Главный редактор международного научного журнала «Власть. Человек. Закон» (Украина), кандидат юридических наук, доцент С.В. Деменко в своем выступлении обратился к вопросу парадигмального анализа основ уголовной политики. По мнению докладчика, ключевой парадигмой уголовной политики в ее различных интерпретациях выступает борьба с преступностью. Использование данного понятия, полагает С.В. Деменко, ставит перед обществом, государством и другими институтами ложную цель, дезорганизуя и дезориентируя их. Докладчик предлагает отказаться от использования парадигмы «борьба с преступностью» как в контексте родового или видового понятия, определяющего деятельность определенных институтов государства и общества, так и в контексте одного из видов правовой политики, и средства достижения целей.

Доцент кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук В.Ю. Панченко остановился на проблеме юридического содействия реализации прав и законных интересов в правоприменительной политике. Юридическое содействие реализации прав и закон-

ных интересов, по мнению докладчика, имеет как минимум три проявления: во-первых, в качестве идеологии, содержательного ориентира правоприменительной деятельности и приоритета правоприменительной политики; во-вторых, как функция (направление, вид) правоприменительной деятельности; в-третьих, в виде правоприменительных институтов юридического содействия реализации прав и законных интересов, которые в последнее время активно развиваются (так, наряду с уже традиционным институтом уполномоченных по правам человека создаются специальные виды уполномоченных: по правам ребенка, правам предпринимателей), что свидетельствует о недостаточном потенциале негосударственной правозащиты и необходимости ее стимулирования.

Директор Института философии, социологии и права Волгоградского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент И.С. Дикарев посвятил свое выступление проблеме критериев фундаментальности нарушения закона в уголовном процессе. Он отметил, что основанием пересмотра вступившего в законную силу приговора, определения, постановления суда в целях ухудшения положения стороны защиты может быть не любое, а лишь фундаментальное нарушение закона. Однако чтобы квалифицировать нарушение закона как фундаментальное, правоприменитель должен иметь в своем распоряжении четкий критерий, позволяющий отграничить подобное нарушение от всех прочих. Конституционный Суд РФ, а вслед за ним и законодатель исходят из того, что фундаментальным является такое нарушение закона, которое повлияло на исход дела и искажает саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия. Сутью правосудия выступает справедливость, а его предназначение состоит в справедливом разрешении дела. Соответственно, нарушение закона следует квалифицировать как фундаментальное, когда оно влечет за собой нарушение права на справедливое судебное разбирательство. Такой подход к определению критерия фундаментальности нарушения позволит правоприменителю, опираясь на выработанное Европейским судом по правам человека и национальной судебной практикой толкование

ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, четко и единообразно решать вопрос о необходимости отмены и изменения в кассационном или надзорном порядке вступившего в законную силу судебного акта.

Старший преподаватель кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук О.С. Вырлева-Балаева в своем выступлении затронула проблему средств правоприменительной политики. По мнению докладчика, одним из важнейших средств правоприменительной политики является правовой запрет, который используется практически всеми отраслями права независимо от того, преобладают ли в них императивные или диспозитивные нормы. Он занимает свое важное место в системе правового регулирования, создавая ясные, недвусмысленные, точно сформулированные предписания для субъектов правоотношений. На уровне правоприменительной деятельности распространенной является практика принятия индивидуально-властных решений, содержащих предписания запретительного характера. В связи с этим актуальной является проблема оптимизации запретительного и дозволительного регулирования для того, чтобы запрет не стал причиной развития коррупции (когда множество запретов придется обойти), но мог полноценно реализовать своё предназначение – оберегать общество в целом и каждую конкретную личность от нежелательного воздействия со стороны других субъектов права.

Председатель судебной коллегии по уголовным делам Волгоградского областного суда С.М. Юткина подняла проблему гуманизации правового принуждения в правоприменительной политике и соответственно на практике. Докладчик отметил необходимость гармоничного сочетания юридических мер по решению реальных проблем противодействия преступности, обеспечения правопорядка в стране с неукоснительным соблюдением прав человека.

Доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета, кандидат юридических наук Ю.А. Гаврилова обратилась к проблеме

конституционно-правового толкования в контексте правовой политики. Она отметила, что ядром конституционно-правовой политики выступает конституционно-правовое толкование действующего законодательства. А это, в свою очередь, позволяет связать данный вид толкования как средство, конституционализацию как генеральную цель этой политики, а также особую роль государства в оформлении общих контуров конституционно-правовой политики. Особую роль в улучшении деятельности государства и демократизации его взаимоотношений с обществом и личностью призвано играть конституционно-правовое толкование.

Председатель Волгоградской областной административной комиссии, кандидат юридических наук, доцент М.Н. Козюк подчеркнул, что во всей проблематике правоприменения главной является проблема его цели и смысла. На практике эта проблема заменяется суррогатами в виде, например, «палочно-галочной» системы оценки деятельности правоохранительных органов. Правоприменительная политика современного государства имеет явную тенденцию к бюрократизации. Проблема бюрократизации, по мнению докладчика, напрямую связана с «поколенческой» сменой основного движущего субстрата правоприменения – государственных и муниципальных служащих. В настоящее время органы власти все более заполняются работниками, воспитанными в «лихие 90-е», в сознании которых доминируют не столько правовые ценности, сколько «антиценности».

Доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета, кандидат юридических наук В.Д. Гончаренко отметил, что в современном мире уже не возникает сомнений относительно ценности и значимости права человека. Правовая политика в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина – это те принципы и основные направления развития общества, которые государство проводит в жизнь при создании и применении конституционно-правовых норм, регулирующих основы правового статуса личности. Из всего многообразия видов правовой политики, классифицируемых по содержанию, основное значение в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина

отводится правотворческой и правоприменительной политике. Конфликт в системе правовой политики в сфере прав и свобод человека и гражданина (правотворчество – правоприменение) приводит к дисбалансу между уровнем разработки правовых норм, закрепляющих права и свободы личности, и степенью их практической реализуемости. Поэтому решение проблем, существующих в рамках реализации конституционной правовой политики в сфере прав и свобод человека и гражданина, возможно лишь при формировании адекватного конституционно-правового режима прав и свобод личности.

Заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики Волгоградского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент Н.А. Соловьева подняла проблему совершенствования интерпретационной практики применения оценочных выражений уголовно-процессуального законодательства. Она, в частности, отметила, что проблема применения оценочных выражений в уголовном судопроизводстве, несмотря на ее насущность и непрекращающиеся попытки разрешить, по-прежнему остается актуальной. Дифференциация оценочного терминологического аппарата может стать одним из эффективных способов совершенствования интерпретационной практики. Эта необходимость обусловлена тем, что среди ученых, занимающихся проблемой оценочной лексики, нет единого подхода к ее наименованию. Так, в юридической литературе для обозначения такой лексики используются следующие словосочетания: «оценочные термины», «оценочные понятия», «оценочные признаки», «оценочные категории» и др. Все это свидетельствует о том, что даже на уровне терминологического определения оценочных понятий нет единства мнений. В качестве общего обозначения докладчиком предлагается использовать термин «оценочные выражения» и предлагается соответствующая дефиниция. Подчеркивается, что дальнейшая разработка проблем интерпретации и дифференциации оценочных выражений будет способствовать совершенствованию уголовного судопроизводства, а уяснение содержания указанных оценочных выражений сделает его более эффективным и стабильным.

Доцент кафедры теории и истории права и государства Астраханского филиала Международного юридического института, кандидат юридических наук П.А. Давыдов подчеркнул исключительное значение для формирования и реализации правоприменительной политики России, как, собственно и любого правового государства, органов высшей судебной власти, а именно Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. Данные органы формируют в соответствующих сферах правоприменительную политику, в частности, в постановлениях пленумов, формируют стандарты для отправления правосудия судами более низкого звена. Они фактически определяют судебную практику и развитие тех или иных стандартов в правосудии в будущем.

Вместе с тем докладчик констатировал, что создание трех фактически не связанных между собой судебных систем препятствует

становлению единой судебной политики правоприменения в современной России.

Доцент кафедры гражданского права и процесса Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, кандидат юридических наук А.Н. Шепелев обратил внимание на роль юридического языка в правовой политике современного государства. Он, в частности, подчеркнул, что для правильного использования юридического языка при создании нормативного правового акта необходимо прорабатывать одновременно работу юриста и лингвиста. При этом некомпетентность, а зачастую и легкомыслие, с которыми некоторые законодатели подходят к процессу создания нормативных правовых актов, оборачиваются, как правило, несовершенством системы законодательства, что, в свою очередь, ведет к серьезным проблемам в сфере правоприменительной политики и практики.

**LAW-ENFORCEMENT POLICY IN MODERN RUSSIA:
PROBLEMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION
(Review of Materials of International Round Table,
Volgograd, May 16, 2013)**

Malko Aleksandr Vasilyevich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Director of Saratov Branch
of Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
igp@sgap.ru
135, Chernyshevskogo St., 410028 Saratov, Russian Federation

Rostovshchikov Igor Viktorovich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department
of Theory and History of State and Law, Volgograd State University
tgip@yandex.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Rudkovskiy Viktor Anatolyevich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Theory and History of State and Law,
Volgograd State University
rudk-victor@yandex.ru, tgip@yandex.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation