

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВ

А. В. Малько

**ЛЬГОТНАЯ И  
ПООЩРИТЕЛЬНАЯ  
ПРАВОВАЯ  
ПОЛИТИКА**



**Александр Васильевич Малько**  
**Льготная и поощрительная правовая политика**  
Серия «Теория и история государства и права»

*Текст предоставлен правообладателем*  
[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=11252220](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11252220)  
*Льготная и поощрительная правовая политика/ Малько А.В.: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2004*  
*ISBN 5-94201-307-1*

**Аннотация**

В книге впервые на монографическом общетеоретическом уровне исследуются актуальные аспекты льготной и поощрительной правовой политики: анализируется место и роль льгот и поощрений как стимулирующих взаимосвязанных юридических средств в правовом регулировании современных общественных отношений, показывается их сущность, виды, цели, функции, рассматривается механизм действия льгот и поощрений, их использование в различных правовых режимах в условиях формирования рыночной экономики, развития предпринимательства в России.

Монография предназначена для ученых-юристов, политологов, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических образовательных учреждений, работников государственного аппарата, предпринимателей. Она может быть использована в качестве учебного пособия по теории государства и права, политологии.

## Содержание

Предисловие	4
Глава 1	6
1. Понятие и необходимость развития правовой политики	6
2. Основные направления и принципы правовой политики	11
3. Цели и средства правовой политики	14
4. Виды правовой политики	18
Глава 2	36
1. Понятие, цели и функции правовых льгот	36
Конец ознакомительного фрагмента.	41

# А. В. Малько

## Льготная и поощрительная правовая политика

### Предисловие

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

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

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

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

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

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

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

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

политике современного Российского государства. Эффективная льготная и поощрительная политика – одно из действенных средств проведения реформ в стране, в субъектах Федерации, становления местного самоуправления, воплощения в жизни принципов социальной защиты и справедливости.

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

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

# Глава 1

## Общая характеристика правовой политики

### 1. Понятие и необходимость развития правовой политики

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

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

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

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

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

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

Среди всех видов политики, правовой повезло меньше всего. В частности, за годы «перестройки и реформ» государство мало и неохотно занималось правовой политикой, и,

---

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

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

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

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

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

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

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

В литературе верно подмечено, что «во всех разновидностях политики присутствует правовая часть»<sup>5</sup>. В то же время нельзя согласиться с тем, что не может быть конституционной, уголовной, семейно-брачной, финансовой, налоговой, таможенной, банковской и пр.

---

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

<sup>3</sup> Российская газета. 2000. 16 августа.

<sup>4</sup> Российская газета. 2000. 5 сентября.

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

(то есть правоотраслевой) политики, поскольку, по мнению А. П. Коробовой, «перечисленные виды политики реализуются не только посредством права, но также с помощью внеправовых средств». В этой связи неправильно, на наш взгляд, А. П. Коробова трактует правовую и уголовную политику – как «две окружности, совпадающие лишь частично»<sup>6</sup>. Думается, они соотносятся по-другому – как целое и часть. Кстати, А. П. Коробова, когда анализирует природу правовой политики, по сути, именно в таком виде и рассматривает соотношение ее с уголовной политикой<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

В-четвертых, качественное изменение степени криминализации российского общества до уровня «правового мрака» требует более основательного и комплексного реагирования на данные процессы, что может прежде всего воплотиться именно в системных действиях, то есть в правовой политике. Так, если в конце 80-х годов количество зарегистрированных преступлений на 100 тыс. населения в стране составляло менее 1 тыс., то в 2000 году он

---

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же. С. 47–68.

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

превысило 2 тыс. Дальнейшая криминализация общества, особенно рост организованной преступности и коррупции, может стать непреодолимой преградой на пути реформ, поставить под вопрос саму возможность построения демократического, правового государства<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

<sup>11</sup> Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 205.

## 2. Основные направления и принципы правовой политики

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

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

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

Особенно бурно данная форма развивается сейчас в регионах, которые впервые получили право принимать законы – нормативные акты высшей юридической силы, однако оказались в принципе не готовы к этому, ведь законотворчество предполагает наличие подготовленных кадров творцов права, достаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры регионального депутатского корпуса. Наши же юридические вузы до сих пор готовят исключительно правоприменителей. В этой связи следует согласиться с профессором В. М. Манохиным, который верно отмечает, что пора подумать и о целенаправленной подготовке законодателей, региональных и муниципальных творцов правовых норм<sup>13</sup>.

Правотворческая форма правовой политики «выходит» на проблему стратегии правотворчества. Вместе с тем, правовая политика, как верно отмечается в литературе, более широкое понятие, которое определяет с политических позиций не только направление правотворчества и средства его реализации, но и другие элементы всей системы правового регулирования, политику в сфере юридических кадров и в сфере правовой информации. В условиях проведения политической и правовой реформ это понятие полностью доказало свою полезность и эффективность<sup>14</sup>.

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

«Правоприменительная политика государства – это в некотором роде организация процесса реализации права. В настоящее время этот вид деятельности государства означает для общества чуть ли не больше, чем законодательствование. Глобальная проблема правоприменения состоит в том, что сегодня законы исполняются у нас катастрофически плохо и, в частности, появилось множество законов, вовсе не исполняющихся. Первый аспект проблемы – потребность исполнителей в “обрамлении” закона массой приказов и инструкций, которые,

---

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

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

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

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»<sup>15</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>15</sup> Путило Н. В. Указ. соч. С. 142.

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

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

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

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

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

### 3. Цели и средства правовой политики

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>17</sup> Там же. С. 11.

<sup>18</sup> Ильин И. А. Теория права и государства. М., 2003. С. 154.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>19</sup> Путило Н. В. Указ. соч. С. 132.

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

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

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

Во-вторых, необходимо использовать зарубежный опыт применения стимулирующих средств в борьбе с правонарушениями. Так, весной 1997 года правительство одного балтийского государства утвердило законопроект об имущественном вознаграждении граждан, указавших на факты нарушения налогового или таможенного законодательства. До 30 % суммы конфискованных товаров или выявленных недоимок – вот плата за информацию о правонарушениях. И в Италии недавно приняты новые правила сообщения властям конфиденциальной информации. По законодательству некоторых стран, в частности США, установлены даже поощрительные средства для граждан, проявляющих активность в природоохранной деятельности. Например, если информация, сообщаемая гражданами, способствует применению уголовных или гражданско-правовых санкций к нарушителям природоохранного законодательства, а значит и к нарушителям права человека на благоприятную окружающую среду, правительство может выплатить вознаграждение гражданам в сумме до 10 тыс. долларов. Российские же граждане пока не могут рассчитывать на получение такого поощрения<sup>20</sup>. Между тем подобные поощрительные меры можно и нужно применять и в сфере обеспечения прав человека и гражданина, в том числе и в современной России.

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

В-четвертых, в силу того, что права человека в современном мире должны обеспечиваться не только внутригосударственными, но и международно-правовыми средствами

---

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

(роль которых, как показывает практика, все более возрастает), нужно за подобные деяния установить и соответствующие международные награды и премии.

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

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

## 4. Виды правовой политики

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>21</sup> Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С. 15.

<sup>22</sup> Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 17, 805.

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

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

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

Конституционно-правовая политика «выходит» и на проблему становления и упорядочения органов конституционного контроля. К сожалению, в нынешних условиях эти органы пока не составляют единой упорядоченной совокупности. Так, конституционные (и уставной в Свердловской области) суды субъектов РФ не встроены пока в единую систему правосудия России<sup>25</sup>.

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

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

---

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

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

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

<sup>26</sup> Степанов И. М. Конституция и политика. М., 1984. С. 38.

Политическая направленность Конституции – одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе, особое социальное значение в обществе. Поэтому Конституция создается государством для достижения преимущественно определенных политических целей и должна обладать необходимыми для этого качествами<sup>27</sup>.

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

Исходя из сложившейся ситуации и требований конституционно-правовой политики, все заметнее становится тот факт, что приходит время менять Конституцию РФ 1993 года. В частности, новая Конституция необходима в силу следующих обстоятельств:

1. Ныне существующий Основной закон все больше приходит в противоречие с политико-правовой жизнью России, с проводимыми реформами власти, связанными с образованием федеральных округов, уточнением компетенции Совета Федерации, созданием Государственного Совета, объединением России с Беларусью и т. п.

2. Конституция РФ 1993 года не выполнила исторических задач, возложенных на нее. Она так и не стала основным юридическим инструментом для защиты общества и личности, а во многом использовалась как инструмент суперпрезидентской власти и олигархов. К тому же ныне действующий Основной закон так и не смог решить проблему справедливого урегулирования отношений в сфере использования национальных природных богатств. Конституция в принципе не мешала растаскивать их олигархам и прочим жуликам. В новой Конституции необходимо восстановить положение о природных богатствах (нефти, газа и пр.), объявив их общественным достоянием.

3. Социально-экономическая и политико-правовая модернизация российского общества не может основываться на спорной нормативной базе, ведь легитимность Конституции РФ 1993 года до сих пор под большим вопросом. Как известно, данная Конституция не набрала даже 1/3 голосов потенциальных избирателей.

4. Конституция 1993 года так и не прошла через горнило всенародного обсуждения и была разработана в спешке, в «узких» коридорах президентской власти. Президентское окружение «кроило» и «подгоняло» ее под себя, безмерно боясь всенародного обсуждения. Новую Конституцию требуется всенародно и спокойно обсудить.

5. Нужна Конституция не для очередного лидера, а для общества, государства, граждан. Верно подмечено, что ««подогнанная под Ельцина» Конституция содержит в себе ряд таких положений, которые могут позволить какому-то очередному Президенту, творя сущий произвол, опять загнать страну в тупик»<sup>29</sup>.

6. «Наша Конституция представляет собой антигосударственный акт, – отмечает Г. И. Райков, – поскольку она не поддерживает ценностей, на основе которых могли бы объединиться граждане... откровенно игнорирует и исключает ценности, связанные с общением, общественным благосостоянием, общественным долгом и служением Отечеству».

---

<sup>27</sup> Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 34.

<sup>28</sup> Там же. С. 32.

<sup>29</sup> Кива А. Загогулины Конституции // Парламентская газета. 2000. 6 октября.

Поэтому, по его справедливому мнению, «совершенно очевидно, что в России необходима конституционная реформа»<sup>30</sup>.

7. Конституция РФ 1993 года более разрушительна по своей природе, нежели созидательна. Она разрушительна противоречивостью положений, бездумными заимствованиями, смутными устремлениями. Так, в первой части ст. 5 говорится о равенстве субъектов Федерации, во второй же – об особом «государственном» статусе республик. С одной стороны, провозглашается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ» (п. 1 ст. 3), который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (п. 2 ст. 3). С другой же стороны, в тексте Конституции в начале характеризуется компетенция Президента, как главы государства и исполнительной власти (хотя и с оговорками), а уж затем компетенция органов законодательной власти. В силу того, что Конституция РФ 1993 года является внутренне противоречивым актом, она не может создать условий для формирования единого правового пространства. Кроме того, весьма существенны расхождения между юридической и фактической конституциями.

8. В России по всем трем уровням – Федерация, субъекты РФ и местное самоуправление – модель власти оказалась настолько ущербной, что простым реформированием действующей Конституции РФ этого не исправить<sup>31</sup>.

9. Крайне неудовлетворительна конституционная основа органов прокуратуры. Единственная ст. 129 Конституции РФ, расположенная к тому же в главе «Судебная власть», не дает четкой нормативной базы для эффективной деятельности прокуратуры. Более того, создается впечатление, что реформаторы во времена приватизации далеко не случайно так поступили с прокуратурой. Они своевременно затеяли реформу «ока государева» как органа, призванного осуществлять надзор за соблюдением законности. Реформаторы знали, кто мог помешать номенклатурной «прихватизации», и умело вывели из игры данную «помеху», опустив ее в конституционно-правовые туманные формулировки, организовав своего рода «конституционную недостаточность» для полноценной деятельности прокурорских работников. В новой Конституции необходима самостоятельная глава, которая закрепила бы конституционно-правовой статус этого важнейшего государственного органа и позволила ему действовать более решительно, слаженно, гарантированно и оперативно. Кроме того, Генерального прокурора нужно наделить правом законодательной инициативы, чего нет в ныне действующем Основном законе.

10. В Конституции нет главы, посвященной Уполномоченному по правам человека в РФ, в которой следует четко установить его статус, определить систему подобных институтов для всех субъектов Российской Федерации, предоставить им соответствующее право законодательной инициативы.

11. В Конституции РФ 1993 года слишком много вопросов отнесено к совместному ведению, что ведет к конфликтам, коллизиям актов, к самовольному захвату полномочий. Президент РФ В. В. Путин верно заметил, что «там, где нет понимания, кто за что отвечает, там будет конфликтное поле». Поэтому в новой Конституции РФ нужно установить более четкое разграничение полномочий центра и субъектов РФ, нужно сделать более ответственной федеральную власть.

12. В Конституции нет главы об избирательной системе РФ, требует дальнейшего совершенствования и ряд положений главы 2 (например, стоит подумать о том, оставлять ли

---

<sup>30</sup> Россия на пороге конституционной реформы? // Российская газета. 2003. 22 июля.

<sup>31</sup> Авакьян С. А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. М., 1999. С. 75.

в ней нормы о двойном гражданстве, не скорректировать ли статьи о языке, выборе национальности, о праве на труд, о социальной защите и др.)<sup>32</sup>.

13. К тому же декларативный Основной закон не может быть правовым актом прямого действия, о чем упрямо свидетельствует и судебная практика и т. д.

В этой связи, думаю, что сейчас логичнее сконцентрировать внимание в основном не на том, как реализуется ныне действующая Конституция, а на том, какой должна быть Конституция новая – Конституция гражданского общества, а не власти.

Правовая политика *в зависимости от уровней своего осуществления* может быть:

- 1) международной;
- 2) в сфере СНГ;
- 3) в сфере создания союзного государства России и Беларуси;
- 4) общефедеральной;
- 5) в субъектах РФ;
- 6) муниципальной;
- 7) локальной.

Бесспорно, все перечисленные виды правовой политики взаимосвязаны между собой. Однако для каждого уровня нужна своя концепция<sup>33</sup>.

1. Концепция международно-правовой политики Российского государства должна исходить из того, что данная разновидность политики представляет собой деятельность, направленную на последовательную реализацию национальных интересов России в создании обычных и конвенционных норм, в защите мирового правопорядка, основанного на уважении общего международного права, в обеспечении совместимости международной и национальной правовых систем. Рост международных организаций, участником которых стала Российская Федерация, обусловлен ее стремлением расширить сферу своего влияния, использовать трибуну международных организаций для заявления своей позиции и формирования общественного мнения, желанием проводить в жизнь национально-государственные интересы и участвовать в принятии тех или иных международных решений<sup>34</sup>.

Вместе с тем, вступая в международные организации, особенно наднациональные, важно иметь свою национально-выверенную правовую политику, учитывающую уровень культуры, менталитет, иные важные обстоятельства. Это, к сожалению, не всегда происходит, от чего в конечном счете страдает авторитет нашего государства. Так, одним из условий принятия России в Совет Европы была отмена смертной казни как высшей меры наказания в нашем государстве. Для реализации данного условия представители Российской Федерации 16 мая 1996 года подписали Протокол № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28 апреля 1983 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, который в течение трех лет необходимо было ратифицировать нашей нижней палате. Однако Государственная Дума так и не ратифицировала его.

Прошедшее в конце января 1997 года очередное заседание сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы было крайне неприятным для России. В принятой резолюции ее представителей официально предупредили, что в случае невыполнения взятых на себя обязательств по объявлению моратория на смертную казнь будет поставлен вопрос о приостановлении полномочий российской делегации в Совете Европы.

И хотя с идеей отмены смертной казни (правда, в перспективе) российское общество в целом согласно, думается, сегодня данный вопрос нужно решать не столь быстро и прямо-

---

<sup>32</sup> Там же. С. 78.

<sup>33</sup> Малько А. В. О концепции правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 2. С. 174–177.

<sup>34</sup> Прягина Т. М. Международно – правовая политика современной России // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 501, 507.

линейно, как это определено в Протоколе № 6 и в разного рода резолюциях. В частности, на наш взгляд, излишне категоричны ориентиры названных документов. Так, в ряде статей однозначно установлено, что «смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни и казнен» (ст. 1), что «оговорки в отношении положений настоящего Протокола на основании статьи 64 Конвенции не допускаются» (ст. 4).

В решении подобных проблем важна гибкость и поэтапность. И вот почему.

Во-первых, шесть лет – не тот срок, по истечении которого в России могла принципиально измениться ситуация. Ведь необходимыми условиями для отмены этого страшного возмездия должны быть, в частности, следующие: нормализация социально-экономической обстановки в стране, рост благосостояния населения, реальные успехи в борьбе с преступностью, сокращение числа умышленных убийств вообще и умышленных убийств при отягчающих обстоятельствах в особенности, повышение общей и политико-правовой культуры граждан и должностных лиц и пр.

Подобные факторы, бесспорно, благоприятно повлияли бы и на общественное мнение россиян, которое пока не готово к отмене смертной казни. И к тому есть основания. Достаточно сказать, что смертность от убийств в нашей стране по сравнению с Европой с учетом численности населения в 20 раз выше у мужчин и в 12 раз – у женщин<sup>35</sup>. Поэтому Совет Европы, как справедливо отмечает В. Лукин, не должен ставить столь ультимативное требование: либо немедленно в указанные сроки изменить вектор в российском общественном мнении, либо лишить мандата<sup>36</sup>.

Во-вторых, есть немало других членов Совета Европы (в частности, Греция, Румыния и др.), которые оставили смертную казнь как высшую меру наказания<sup>37</sup>. Кстати, сами члены Совета Европы данный непростой вопрос решали не сразу и не вдруг (как это предлагается новым членам), а постепенно, двигаясь по пути сокращения применения названного вида правового ограничения. Это подтверждает текст ст. 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, где сказано, что «никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание». И только через 33 года (в 1983 году) подписывается Протокол № 6 относительно полной отмены смертной казни. В этот период свободными от критики были Бельгия, Испания и Италия, которые, уже являясь членами Совета Европы, долгое время сохраняли в своем законодательстве смертную казнь (в Бельгии, правда, она фактически не применялась).

В-третьих, такие демократические государства, как США, Канада, Япония, имеющие статус наблюдателей в Совете Европы, судя по их юридической практике, вовсе не думают в ближайшее время отменять данную весьма жесткую меру государственного принуждения, несмотря на призыв ПАСЕ объявить в них мораторий на смертную казнь.

В-четвертых, в ст. 2 Протокола № 6 прямо сказано, что «государство может предусмотреть в своем законодательстве смертную казнь за действия, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны...». Учитывая террористический анклав, который обосновался в эпоху «демократии» в Чечне и который создает реальную постоянную угрозу ближайшим районам, воспользоваться вышеназванной нормой можно было и нужно. На самом деле, как, например, расценивать бандитский захват ряда населенных пунктов в Дагестане в августе 1999 года, участие иностранных наемников в террористических актах и т. п. При чем речь идет не только об установлении в законодательстве смертной казни за подобные

---

<sup>35</sup> Калинин Ю., Михлин А. Казнить нельзя помиловать. Где все-таки поставить запятую? // Российская газета. 1994. 1 сентября.

<sup>36</sup> Лукин В. По ком звонит колокол? // Известия. 1997. 18 февраля.

<sup>37</sup> См. об этом: Корупаева Т. Казнить или помиловать? // Российская газета. 1996. 2 апреля; Михлин А. С. Пределы ограничения применения смертной казни // Государство и право. 1996. № 7. С. 123.

деяния, но и о применении данного крайнего средства в крайней ситуации. Тем более что в ст. 2 об этом недвусмысленно говорится: «Подобное наказание применяется только в установленных законом случаях и в соответствии с его положениями».

В-пятых, в России за последние годы значительно сократилось число статей УК, в соответствии с которыми приговаривают к смертной казни и, следовательно, сфера этого ограничения сама весьма сильно ограничивается. Поэтому нет необходимости его искусственно форсировать, принимая волевые, административные (но социально не подготовленные) решения, которые в принципе в ближайшее время не могут изменить существующее положение.

Принятие же Президентом РФ Б. Н. Ельциным 27 февраля 1997 года распоряжения «О подписании Протокола № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28 апреля 1983 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года» больше свидетельствует о том, что власть пыталась заработать на этой акции известный политический капитал (показать себя демократической, цивилизованной, гуманной), нежели действительно изменить к лучшему реальные общественные отношения (провести подлинно народные реформы, создать условия для истинного, а не показного народовластия, рационально разделить власть, обеспечить права человека и, прежде всего, право на жизнь, и не столько убийц, сколько их жертв и т. п.). В этой связи подобный акт вполне можно расценивать как одну из форм проявления международно-правового популизма, как желание выглядеть респектабельно на фоне несбыточных обещаний и развала государственности.

2. Концепцию правовой политики современной России в сфере СНГ необходимо строить, исходя из стратегических интересов в интеграции тех государств, которые стремятся к более тесному союзу, к общему экономическому и иному пространству. Речь идет, прежде всего, о России, Беларуси, Украине, Казахстане, которые свои стремления выразили уже в соответствующих договорах. Так, в сентябре 2003 года в Ялте четыре президента вышеназванных государств подписали соглашение о создании единого экономического пространства<sup>38</sup>.

Другие страны СНГ тоже должны быть в «зоне особого внимания», в отношении них требуются правовые шаги несколько иного плана, выражающиеся в расширении сотрудничества в различных сферах жизнедеятельности.

3. Среди основных препятствий в строительстве Союзного государства Россия – Беларусь особое место занимает отсутствие единой правовой политики в этой сфере. Подчас все основные первоочередные проблемы, связанные с объединением этих государств, сводят лишь к экономическим проблемам. Однако, думается, это не совсем так. Единое экономическое пространство (как, собственно, и всякое иное – таможенное, информационное и т. д.) возможно только на основе единых юридических правил, то есть на основе единого союзного правового пространства. Например, целый ряд вопросов, касающихся, в частности, собственности, нельзя решить на основе только национальных законов. Нужны законы союзного государства. По той же причине сегодня нельзя решить и многие иные проблемы.

Скорее всего, наоборот, со скорейшей интеграцией правовых систем России и Беларуси можно связывать и скорейшее объединение финансовых и экономических систем. Так, в соглашении между Россией и Беларусью о введении единой валюты есть пункт, по которому, если достигнута законодательная интеграция, то денежные системы могут объединиться раньше 2005 года.

О приоритете правовой политики говорит и тот факт, что именно в ее рамках формулируются цели союзного государства и юридические средства их достижения. Важно также,

---

<sup>38</sup> Воробьев В. В Ялте создано единое пространство // Российская газета. 2003. 20 сентября.

чтобы уровень правового регулирования соответствовал уровню реальных общественных отношений.

Для более эффективной правовой политики в сфере создания союзного государства необходима концепция такой политики, которая в основном может базироваться на договоре от 8 декабря 1999 года «О создании Союзного государства»<sup>39</sup> и Программе действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений договора о создании союзного государства<sup>40</sup>.

Концепция правовой политики в сфере интеграции России и Беларуси (как впрочем, и всякая иная концепция) должна содержать общеполитические установки, а не перечень узкопрактических рекомендаций. В концепции обозначаются ориентиры формируемой единой правовой системы союзного государства. Однако следует думать не только о правовой системе, но и о юридических реалиях, существующих в наших странах. Нужно учитывать уровень и качество правовой жизни (причем как официальной, так и неофициальной).

Концепция правовой политики будет содействовать скорейшей унификации российских и белорусских нормативно-правовых актов, гармонизации имеющихся юридических правил поведения, формированию системы единых терминов и понятий, соответствующего правосознания и правовой культуры. В концепции важно предусмотреть мониторинг всего позитивного и негативного в развитии национального российского и белорусского законодательства.

Правотворческое направление наиболее ярко сегодня проявляется в конституционно-правовой политике, связанной с разработкой и принятием не конституционного акта, а общесоюзной конституции, которую необходимо всенародно обсудить и принять на референдуме. Данную конституцию нужно писать в рамочном стиле. Она должна давать лишь общие очертания единого правового пространства, в границах которого важно согласовывать различные интересы.

Это будет конституция федеративного государства, в котором Россия и Беларусь объединятся как равноправные субъекты. Сама же Россия останется федеративной, поэтому необходимо пересмотреть административные границы субъектов Федерации и уменьшить их число до семи (до числа федеральных округов). Беларусь же как была унитарным государством, так им и останется.

У каждого из субъектов союзного государства должна быть своя собственная конституция, соответствующая общесоюзной Конституции. В этой связи требуются новые конституции Российской Федерации и Республики Беларусь.

Правоприменительное направление приобретает особую актуальность в условиях создания союзного государства и реализации положений вышеназванного договора от 8 декабря 1999 года. Фундамент новой государственности должен быть заложен на дисциплинарно-цементирующих началах с тем, чтобы данное государственное образование стало прочным и правовым.

Между тем, верно подмечено в прессе, «что касается субъективных факторов, сдерживающих развитие Союза, то здесь следует указать на *слабую исполнительскую дисциплину* (выделено мной. – А. М.) основных структур Союза. На заседаниях Исполкома, на сессиях Парламентского Собрания неоднократно подчеркивалось, что для преодоления кризисных явлений в Союзе требуется более четкая работа национальных министерств, ведомств и совместных органов при решении задач укрепления интеграции в соответствующих сферах... необходим жесткий контроль за выполнением принятых решений со стороны высших

---

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

<sup>40</sup> Бюллетень международных договоров. 2000. № 3.

должностных лиц Союза, руководителей соответствующих управленческих структур обеих стран, несущих ответственность за процессы единения в разных сферах»<sup>41</sup>.

Таким образом, более тесную интеграцию необходимо начинать с правовых позиций, ибо только правовые ресурсы могут четко обозначить юридический алгоритм создания единого федеративного государства. Вот почему правовая политика в данной сфере выступает приоритетной формой политики и основным направлением в строительстве Союза Россия – Беларусь.

4. Общефедеральная правовая политика ориентирует на государственное строительство, на решение проблем укрепления Федерации, сохранение ее целостности, цивилизованное развитие связей с субъектами. В рамках общефедеральной правовой политики особое значение сейчас все больше приобретает региональная правовая политика, осуществляемая центром по отношению к регионам и проявляющаяся в комплексе государственных мер, связанных главным образом с совершенствованием законодательства о региональном развитии, проведением конституционно-правовой и судебной реформ в субъектах Федерации, организации изучения правовых знаний об общественной жизни в регионах. За последние годы на федеральном уровне принята целая серия законодательных актов, регулирующих различные стороны регионального развития<sup>42</sup>.

По мнению В. В. Толстошеева, необходимо принять Региональный кодекс РФ, который бы комплексно отражал современный этап построения демократического федеративного государства в России. В концентрированном виде данный кодифицированный акт мог бы закрепить главные цели и задачи региональной политики на ближайшую перспективу, основы статуса субъектов Федерации как участников федеративных отношений, предписания о дополнительных гарантиях и обеспечении прав, свобод и обязанностей индивида в регионах независимо от местонахождения, нормы об информировании россиян о принимаемых в субъектах Федерации законодательных актах (пока сбор и обнародование сведений об этих правовых документах, в общероссийском масштабе в отличие от иных правовых решений, в частности, о налогах и сборах, законодательно не закреплена ни за одним из федеральных органов исполнительной власти)<sup>43</sup>.

Региональный кодекс РФ должен стать своеобразной хартией российских регионов, содержащей стратегию их развития, и заменить существующие, в принципе декларативные, Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 года<sup>44</sup>.

5. В современный период наиболее злободневным является вопрос о создании концепции правовой политики субъектов РФ. Конечно, сама правовая политика регионов во многом должна определяться общефедеральными целями и задачами (и соответствующим уровнем правовой политики). Однако на сегодняшний день они не вполне ясны, что, несомненно, препятствует выстраиванию стратегии и тактики правового развития регионов.

В рамках концепции правовой политики субъектов РФ существенное значение все больше приобретает правотворческая форма реализации подобной политики.

В содержательном плане приоритетными здесь выступают проблемы разграничения полномочий между центром и регионами. Анализ названных проблем приводит к выводу о необходимости разработки общефедеральной правовой политики и принятия новой Конституции РФ, в которых в связи с рассматриваемыми вопросами важно установить только полномочия федеральных органов государственной власти. Полномочия же региональных

---

<sup>41</sup> Годин Ю. Уроки Союзному государству // Парламентская газета. 2000. 23 ноября.

<sup>42</sup> Толстошеев В. В. Региональная правовая политика // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 72.

<sup>43</sup> Там же. С. 75–76.

<sup>44</sup> Российская газета. 1996. 9 апреля.

органов следует определять правовой политикой и соответствующими документами субъектов РФ.

Приоритеты правовой политики регионов должны найти свое отражение в целом пакете нормативных актов, четко разграничивающих и полномочия, и ответственность.

Сама правовая политика субъектов РФ, ориентируясь в первую очередь на федеральное законодательство, призвана выражать региональные интересы и особенности.

Сегодня все больше очевидно, что разграничение полномочий в индивидуальном режиме (с помощью договоров регионов с центром) неизбежно приводит к конфликтным ситуациям, юридическим противоречиям. В связи с тем, что договоры все больше превращаются в препятствия для формирования единого правового пространства, для выстраивания общефедеральной правовой политики, для утверждения принципов равноправия субъектов РФ, в правотворческом процессе при создании новой Федерации ставку необходимо делать не на договоры о разграничении полномочий между центром и регионами, а на законы (как федеральные, так и региональные).

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной» В. В. Путин, в частности, отметил, что «на практике само существование таких договоров часто приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации. А в конечном счете значит – и между гражданами, которые проживают на разных территориях России. Причем в большинстве случаев разграничение полномочий произошло лишь “на бумаге”. Недаром из 42 имевших такие договоры субъектов – 28 их уже расторгли»<sup>45</sup>.

Вместе с тем все ценные правовые механизмы, эффективно регулирующие двусторонние отношения центра и регионов, необходимо сохранить и перевести в режим законодательного регулирования.

Правовая политика субъектов РФ в сфере взаимоотношений их с центром должна включать в себя алгоритм решения как минимум следующих юридических задач: согласование результатов регионального правотворчества с общероссийским; выработка механизмов предупреждения и преодоления юридических коллизий федеральных и региональных правовых актов, создание инструментов отстаивания на общефедеральном уровне опережающих региональных законов и т. п.

Положение осложняется тем, что на сегодняшний день, как отмечает Ф. Р. Муратшин, нет должного научного обеспечения всех процессов формирования законодательства в субъектах Федерации, каждый регион «варится в своем соку» и старается поменьше информировать центр и своих соседей о состоянии собственного законодательства. Это объясняется как желанием субъектов РФ скрыть свои недоработки от посторонних глаз, так и боязнью того, что центр, узнав о фактах противоречия регионального законодательства федеральному, постарается принять меры по отмене коллизионных актов регионального уровня. Поэтому и наблюдается двойственная ситуация, когда, с одной стороны, центр недостаточно информирован не только о ходе процессов принятия важных концептуальных решений на уровне региона, но и о состоянии его законодательства в целом, что нарушает принципы правовой политики в масштабах РФ; с другой стороны, у самого центра нет единого подхода ни к тому, каким же должно быть законодательство субъектов РФ, ни к тому, какие же меры можно применить к субъектам РФ для обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Российская газета. 2002. 19 апреля.

<sup>46</sup> Муратшин Ф. Р. Законодательство субъекта Федерации – реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 78.

Нужно заметить, что в ряде случаев деятельность соответствующих региональных структур по принятию, изменению и отмене правовых норм весьма слабо напоминает правотворчество. К сожалению, о правотворчестве подчас речь не идет, ведь на этом уровне в основном копируются общефедеральные нормативные акты, дублируются общероссийские юридические нормы. Правотворчество же, как и всякое иное творчество, должно быть связано с появлением новых, оригинальных правил поведения, отражающих в наиболее полной мере специфику региона. Верно подчеркивается в литературе, что «в настоящее время практика дублирования нормативными правовыми актами федерального законодательства вышла за всякие разумные пределы. Без преувеличения можно сказать, что дублирование стало бичом регионального законодательства. По приблизительным оценкам, региональное законодательство примерно на четверть (если не на треть) дублирует (часто с искажениями) федеральное законодательство»<sup>47</sup>.

В субъектах РФ требуется правовая политика и в связи с большими масштабами, которые приобретает сегодня региональное правотворчество. Так, в регионах принято более полумиллиона нормативных актов (в структуре всего объема действующих нормативных актов в России это составляет около 90 %). Подобную деятельность можно назвать обваль-ной, своего рода «правотворческим бумом», которая без ее упорядочения неизбежно приведет к отрицательным последствиям, «правотворческому наводнению».

Чтобы правотворческий процесс в субъектах РФ «не вышел из берегов», необходимо его организовать с помощью соответствующих оперативных и перспективных планов (программ); нужно добавить рациональности в деятельность по подготовке проектов нормативных актов (установить четкие приоритеты, активнее привлекать научно-исследовательский потенциал для написания проектов и экспертизы законов и т. п.); систематизировать имеющийся нормативный массив.

В ряде направлений Москва не только как столица России, но и как субъект РФ показывает пример, идет впереди остальных регионов. Особенно это касается систематизации московского законодательства. Так, в июне 2003 года в столице состоялась презентация первого тома уникального издания «Собрание действующего законодательства города Москвы». В силу того, что в Москве ежегодно принимается около 70 законов, до 60 указов, около 800 распоряжений мэра, более тысячи постановлений столичного правительства, для удобства пользования данным массивом нормативных актов решено его систематизировать. Образцом для упорядочения разношерстного правового поля является, по мнению разработчиков систематизации, таблица Менделеева, где каждый законэлемент находится на своем месте и не вступает в противоречие с другими законами. Подобная работа в истории современной России проводится впервые. Собрание представляет собой единственное официальное систематизированное издание, в которое входят все нормативные акты, действующие в Москве с 1917 года по настоящее время<sup>48</sup>.

Кроме того, язык права еще не стал родным для наших депутатов и чиновников. Проблема состоит в организации их юридического мышления, которое еще далеко не всегда поднимается до понимания острой необходимости выработки определенных логических и системных мер в сфере юридических действий. Поэтому в регионах важно не только обучать творцов права основам правотворческой техники, но и прививать им навыки формирования правовой политики.

---

<sup>47</sup> Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика / Под ред. А. В. Гайды, М. Ф. Казанцева, К. В. Киселева, В. Н. Руденко. Екатеринбург, 2001. С. 190.

<sup>48</sup> Илькина О. Разложили по полочкам // Парламентская газета. 2003. 7 июня.

Для детального же изучения юридических проблем территорий, прогнозирования правового развития регионов и более основательного выстраивания их правовой политики необходима самостоятельная наука – *правовая регионология*.

Названные меры, связанные с формированием и осуществлением правовой политики субъектов РФ, будут способствовать достижению субъектами повышения эффективности использования юридического ресурса, уровня и качества правовой жизни, более полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, укрепления дисциплины, законности и правопорядка, того, что сейчас так необходимо российскому обществу.

6. Формирование концепции муниципальной правовой политики является весьма острой проблемой, ведь органы местного самоуправления должны уметь «вписаться» в пределы общегосударственной и региональной правовой политики, учиться играть по общим правилам. Думается, этому процессу поможет принятый 16 сентября 2003 года Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который направлен на приведение существующей системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации, создание условий эффективного функционирования муниципальных образований, обеспечение гарантированного и качественного оказания органами местного самоуправления услуг населению.

7. Концепция локальной правовой политики должна строиться исходя из тех общих возможностей, которые предоставляют ей иные уровни правовой политики. Однако это ни в коей мере не означает второсортности данного вида политики. Локальный уровень правовой политики призван конкретизировать, дополнить и усовершенствовать правовое регулирование общественных отношений, возникающих в рамках отдельно взятых предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, осуществляющих политическую, экономическую, социально-культурную и иную деятельность. Данный вид правовой политики должен учитывать особенности, специфику названных общественных отношений, усиливая тем самым возможности их правового регулирования. Четко выстроенная концепция локальной правовой политики, несомненно, позволит оптимизировать механизм локально-правового регулирования, интегрировать различные и зачастую противоположные интересы субъектов локальных социальных связей, демократизировать социально-экономические процессы, происходящие в данной сфере, укрепить названный пласт юридической жизни.

Локальная правовая политика формируется в соответствующих локальных нормативно-правовых актах и договорах, принимаемых в различных сферах нашей жизнедеятельности. Так, локальная правовая политика в сфере трудовых отношений проявляется в правилах внутреннего трудового распорядка, коллективных договорах, положениях об оплате труда и т. д., в сфере гражданских отношений – в уставах, учредительных документах организаций и т. п.

В условиях дальнейшей демократизации социальных процессов и построения гражданского общества органам государства и иным «нелокальным» структурам отводится роль создания лишь общих правил игры, которые не должны тотально вмешиваться в сферу внутреннего устройства и организации деятельности отдельных объединений, осуществляющих хозяйственную, предпринимательскую, общественно-политическую и иную деятельность. Это теперь во многом право самих субъектов, на что ориентирует и законодатель. Так, устанавливая общие нормативы создания, организации и деятельности субъектов экономического оборота, Гражданский кодекс РФ не определяет порядок функционирования отношений внутри данных субъектов. Более того, принятые на основе и во исполнение Гражданского кодекса РФ такие федеральные законы, как ФЗ РФ «Об акционерных обществах», ФЗ РФ «Об обществах с ограниченной ответственностью», ФЗ РФ «О сельскохозяйственной кооперации», ФЗ РФ «О производственных кооперативах», прямо предусматривают, что

регламентация внутренних отношений осуществляется посредством принятия локальных нормативных актов.

В силу того, что в последнее время удельный вес локально-правового регулирования значительно вырос, значение локальной правовой политики тоже резко возрастает. Она должна занять свою нишу в системе уровней правовой политики, исходя из своих целей и задач, исходя из уникальности субъектов, ее формирующих.

Правовая политика *в зависимости от области юридической деятельности* может подразделяться на: законодательную, исполнительную, судебную, прокурорскую, нотариальную и т. д.; *в зависимости от целей* – текущую и перспективную; *в зависимости от функций* – праворегулятивную и правоохранительную; *в зависимости от сферы ее реализации в нашей жизнедеятельности* — правовую политику в сфере лоббизма<sup>49</sup>, правовую политику в сфере противодействия терроризму<sup>50</sup> и т. п.; *в зависимости от своего содержания* – дисциплинарную, информационную и иную.

Так, под *дисциплинарной политикой* как разновидностью правовой политики понимают деятельность соответствующих государственных и общественных структур по целенаправленному применению средств социального контроля – санкций<sup>51</sup>.

Необходимо определить важнейшие направления деятельности государства в сфере дисциплинарной политики, установить долгосрочную программу обеспечения различных видов дисциплины, обозначить приоритеты в использовании различного инструментария для цивилизованного и эффективного достижения поставленных целей.

Дисциплинарная политика позволит оптимизировать разнородные процессы дисциплинирования, сможет более системно и рационально применять их на практике, ибо, как верно подмечено, «из единичных проявлений дисциплины (вовремя пришел на службу, подготовил и отправил документ, подсказал и помог сослуживцу, объективно оценил информацию и т. д.) складывается совокупный результат активности каждого государственного органа или органа местного самоуправления, а из него – уровень государственного управления общественными процессами»<sup>52</sup>.

Среди первоочередных мер по выстраиванию подобной политики можно назвать необходимость разработки концепции дисциплинарной политики. Правдиво оценив состояние нынешнего уровня дисциплины, власть должна двигаться в сторону ее последовательного укрепления, начиная с себя, собственным примером увлекая остальных граждан. В этом заключается основная логика упорядочения отношений.

Верно сказано, что «как бы мы ни оценивали “дисциплинирующие” мероприятия, они никогда не достигнут цели, если верхи сами не подадут пример приверженности правовым и моральным нормам. Только обеспечив России честный, открытый для любой проверки и основанный на законе способ правления, Путин сможет покончить с циничным отношением к законности и порядку, разъедающему население страны, где криминальная деятельность приносила доход – и, надо сказать, доход неплохой – в течение всех последних восьми лет»<sup>53</sup>.

Важнейшим средством вполне станет и более реальное осуществление на практике принципа неотвратимости наказаний за дисциплинарные нарушения.

<sup>49</sup> См. об этом виде правовой политике: Субочев В. В. Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>50</sup> См. об этом виде правовой политики: Брусницын Ю. А. Правовая политика современного Российского государства в сфере противодействия терроризму: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003.

<sup>51</sup> Дикарева А. А., Мирская М. И. Социология труда. М., 1989. С. 195.

<sup>52</sup> Там же. С. 235.

<sup>53</sup> Хенделман С. Тени на стене: Путин перед дилеммой порядка и законности // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 81.

Особое место отводится и систематизации дисциплинарного законодательства, в результате чего в этой области могут появиться новые инкорпорированные, консолидированные и, тем более, кодифицированные акты. Думается, следует поддержать высказанные в юридической литературе предложения о разработке и принятии Дисциплинарного устава РФ, который может быть положен в основу дисциплинарного законодательства и региональных дисциплинарных уставов<sup>54</sup>.

Таким образом, для активизации процессов усиления российской государственности и становления гражданского общества все более необходимы дисциплинарно-цементирующие начала. Однако для того чтобы эффективнее использовать данные средства их, прежде всего, необходимо хорошо знать, видеть все их разнообразие и умело выстраивать соответствующую политику по применению различных видов дисциплины в различных ситуациях.

Информационно-правовая же политика государства представляет собой целенаправленную политико-правовую деятельность по формированию высокого уровня правовой культуры общества, соответствующей объективно существующей системе социально-экономических отношений. В основе данной политики лежит теория, которая направлена на истолкование и объяснение правовых реалий настоящего и прогнозируемой перспективы по обеспечению прогрессивного развития общества. Другими словами, информационно-правовая политика есть высшая, самая развитая форма организации научного знания, дающая целостное представление о закономерностях, существенных связях в области правовой действительности. Вместе с данной теорией названная политика призвана обеспечить переход к информационному обществу на основе формирования информационной культуры как свода правил поведения, вписывающихся в мировую гуманистическую культуру человечества<sup>55</sup>.

В зависимости от субъектов формирования правовую политику классифицируют на президентскую, законодательную, правительственную, судебную, научно-исследовательскую и т. д.

В частности, президентская правовая политика проявляется, прежде всего, в посланиях Президента РФ парламенту – Федеральному Собранию РФ, которые представляют собой ежегодные официальные доклады, посвященные положению в стране, основным направлениям внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ).

«Послание – это то, чего главе государства хотелось бы от этой жизни, а заодно и отражение того, что она ему может дать на самом деле»<sup>56</sup>. В данном политико-правовом акте Президент ставит соответствующие задачи и подводит итоги. Являясь главой государства, Президент РФ выражает в Послании политическую волю, которая находит свое воплощение во многих сферах жизни общества, в том числе и в правовой. Послание представляет собой по структуре сложный политико-правовой документ, содержащий не все направления жизнедеятельности страны, а стратегические, наиболее важные, ключевые на данный период.

В Послании Президент РФ ставит базовые цели для высших органов власти, прежде всего, для общефедерального законодательного органа, ориентируя его на приоритетную законотворческую деятельность, во многом формируя современную правовую политику государства (особенно ее правотворческую и правоприменительную части), разрабатывая стратегию движения страны вперед в сложном и меняющемся мире. К примеру, в Послании 2001 года Президент РФ назвал следующие основные задачи в сфере правотворчества: четкое разграничение федеральными законами предметов ведения и полномочий между феде-

---

<sup>54</sup> Российское государство и правовая система. Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 151.

<sup>55</sup> Боер В. М. Информационно – правовая политика и безопасность России (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис... докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 12–13.

<sup>56</sup> Волкова М. Первых нет и отстающих. Президент огласит Послание Федеральному Собранию в апреле // Российская газета. 2003. 19 марта.

ральным центром и региональным уровнем управления; наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, в межбюджетных отношениях; завершение судебной реформы; упорядочение ведомственного нормотворчества; устранение рассогласованности и противоречивости в федеральном законодательстве и др. Одно из основных ориентиров правовой политики состоит, по мнению Президента РФ, в том, что «нам давно нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли права, опасно размытые в последние годы»<sup>57</sup>.

В Послании 2002 года тоже содержатся основные направления правовой политики, которые выразились в следующих задачах: необходимости активного проведения административной реформы, модернизации судебно-правовой системы, гуманизации уголовного законодательства и системы наказаний, борьбы с коррупцией и т. д.

Вместе с тем существует проблема исполнения данных президентских посланий, осуществления политической воли главы государства. Далеко еще не все, о чем говорится в посланиях, воспринимается и реализуется громоздким, неповоротливым, работающим в основном на себя бюрократическим аппаратом.

Правовая политика проявляется и в предложениях Президента РФ конкретных законопроектов, что осуществляется им в соответствии с п. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы.

Утверждая своими указами различные концепции и доктрины, Президент РФ тоже участвует в формировании правовой политики. Речь идет, например, о Концепции национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 года (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 года)<sup>58</sup>, о Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 года<sup>59</sup>.

Законодательную политику проводят Государственная Дума и Совет Федерации (Федеральное Собрание Российской Федерации), законодательные органы субъектов РФ, что должно выражаться преимущественно в планировании законотворческой работы. Верно отмечено, что «политика – это самая плановая вещь на свете. Если вы не планируете, вы проигрываете»<sup>60</sup>. Особенно данный тезис относится к законодательной деятельности, в рамках которой формируется стратегия развития общества и государства.

Однако на сегодняшний день, к сожалению, одним из слабых звеньев в деятельности Государственной Думы является именно планирование рассмотрения и принятия законов. «В начале работы депутатского корпуса в 2000 году, – подчеркивает депутат Государственной Думы К. Косачев, – надо было принять план законотворческой работы хотя бы на период нынешнего созыва. Вместо этого она планировалась на сессию с ежемесячной разбивкой... Назрела необходимость поправок в регламент с тем, чтобы следующий созыв Государственной Думы мог работать уже на основе стратегического планирования рассмотрения и принятия законов, необходимых обществу». Отсюда делается обоснованный вывод, что «законодательная политика как таковая у нас проводится слабо... Вместо логичной системы, которая могла бы строиться на выдвижении тех или иных законопроектов исходя из насущных проблем страны (по иерархии), используется такой подход, когда частный, иногда субъективный и непрофессиональный взгляд на ситуацию порождает законопроект. В результате

---

<sup>57</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2001. С. 15.

<sup>58</sup> Российская газета. 2000. 18 января.

<sup>59</sup> Российская газета. 2000. 25 сентября.

<sup>60</sup> Павловский Г. Кто не планирует политику, тот проигрывает // Российская газета. 2001. 10 февраля.

общество получает не закон (потому то законопроект в итоге идет в корзину), а новую проблему»<sup>61</sup>.

Ситуативное, в значительной степени стихийное законотворчество должно уступить место концептуально осмысленной, поставленной на плановую основу, хорошо скоординированной совместной работе органов законодательной власти центра и субъектов Российской Федерации. В этих целях 21 мая 2002 года на совещании с руководителями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации было принято решение о создании Совета законодателей при Президенте РФ. Думается, данная структура будет содействовать большей координации работы федерального и региональных парламентов, позволит внести единые плановые начала в их деятельность, упорядочит процессы законотворчества.

Боле того, «для создания правовой базы долгосрочной государственной политики необходимо принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы как общего характера, дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов»<sup>62</sup>.

В современных условиях нужна принципиально иная организация законотворческой деятельности, включающая следующие элементы: во-первых, основные приоритеты законотворчества должна определять специальная государственная комиссия, состоящая из Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, высших органов судебной власти, которые вырабатывают перспективный план законотворческой деятельности; во-вторых, данный план и принятые в нем приоритеты нужно фиксировать в специальном федеральном законе; в-третьих, вся эта процедура должна осуществляться на основе Федерального закона «О нормативно-правовых актах», который необходимо в ближайшее время принять.

Правительство РФ тоже вносит свой вклад в формирование правовой политики, осуществляя право законодательной инициативы. Бесспорно, в правовом государстве основным субъектом такого права должно быть Правительство. Это связано не только с квалификацией лиц, работающих в федеральных органах исполнительной власти, но, в первую очередь, с тем, что Правительство будет исполнителем основной массы будущих законов<sup>63</sup>.

В целях упорядочения законотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти Правительство Российской Федерации утверждает план своей законопроектной деятельности, в котором содержатся названия законопроектов, федеральных органов исполнительной власти, ответственных за подготовку, а также сроки представления подготовленных проектов в Правительство РФ для рассмотрения и последующего внесения в Государственную Думу.

Проект плана законопроектной деятельности Правительства РФ готовит Министерство юстиции РФ на основе предложений федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с п. 83 Регламента Правительства Российской Федерации предложения по программам и планам законопроектной деятельности, вносимые в Правительство РФ, должны содержать:

- а) обоснование необходимости принятия закона;
- б) концепцию законопроекта, включающую его общую характеристику и основные положения;

---

<sup>61</sup> Косачев К. Как избавиться от законов-пустышек // Парламентская газета. 2002. 9 июля.

<sup>62</sup> Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. 2002. 2 января.

<sup>63</sup> См.: Крашенинников П. В. Федеральный законотворческий процесс. М., 2001. С. 9.

в) этапы подготовки законопроекта и перечень соисполнителей – разработчиков законопроекта;

г) срок представления законопроекта в Правительство РФ;

д) ориентировочный срок внесения законопроекта в Государственную Думу.

Правительство Российской Федерации проводит определенную правовую политику и тогда, когда утверждает на своем уровне соответствующие концепции и доктрины. Так, Концепция внешней политики Российской Федерации<sup>64</sup> и Экологическая доктрина Российской Федерации<sup>65</sup>, одобренные распоряжениями Правительства РФ, содержат, несомненно, и правовые начала и вполне могут быть весьма полезными и для правотворческих и правоприменительных структур.

Кроме высших органов законодательной и исполнительной власти в выстраивании правовой политики все более заметную роль призваны играть органы правосудия. Именно высшие судебные органы должны осуществлять судебную политику, представляющую собой комплекс целенаправленных долгосрочных мер по реформированию и оптимизации судоустройства и судопроизводства. Судебно-правовая реформа, о которой так много говорили в постсоветский период, к сожалению, ничего общего с правовой политикой не имела. Потому и провалилась.

«Судебная же политика, – отмечает С. В. Боботов, – по своей сути выражает принципиальную направленность судебной деятельности на определенном этапе развития общества»<sup>66</sup>. Наличие в законе оценочных понятий, возможность восполнения существующих в процессуальном законодательстве пробелов путем применения аналогии и т. д. – все это поле судебной политики, которая проявляется в том числе как результирующая индивидуальных решений каждого из действующих судей<sup>67</sup>.

В частности, Верховный Суд РФ активно включается в осуществление судебной политики. В этой связи его Председатель В. М. Лебедев отмечает, что «еще в 1991 году мы рекомендовали судам субъектов Федерации принимать заявления на аресты и продление срока содержания под стражей к своему производству в качестве меры пресечения. Это не регламентировалось тогда никаким законом, но именно подобная практика спустя всего полтора года легла в основу нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а впоследствии стала одним из основных конституционных прав каждого гражданина: только на основании постановления суда сегодня он может быть задержан или арестован»<sup>68</sup>. Верховный Суд РФ работает на опережение, принимая в последнее время постановления и по тем вопросам, по которым еще даже не наработана судебная практика. «Буквально 20 января, – подчеркивает В. М. Лебедев, – мы приняли постановление Пленума ВС о некоторых вопросах, возникающих с предстоящим принятием нового Гражданского процессуального кодекса и введением его в действие. Обычно подобные постановления принимаются, когда уже наработана определенная судебная практика, но здесь мы решили несколько опередить события. Есть необходимость по некоторым основным положениям сориентировать суды в применении этого объемного документа заранее»<sup>69</sup>.

Конечно, в деле выстраивания правовой политики важную роль играет и Конституционный Суд РФ, который принимает решения, предопределяющие содержание многих положений нового законодательства. Речь, в частности, может идти об УПК РФ, поскольку

---

<sup>64</sup> Российская газета. 2000. 11 июля.

<sup>65</sup> Российская газета. 2002. 18 сентября.

<sup>66</sup> Боботов С. В. Конституционная юстиция. М., 1994. С. 117. О судебной политике см. также: Кобликов А. С. Судебная политика и способы ее реализации // Государство и право. 1991. № 6. С. 69–75; Барак А. Судейское усмотрение. М., 1999.

<sup>67</sup> Михайловская И. Б. Судебная политика // Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 69.

<sup>68</sup> Лебедев В. М. Правосудие требует постоянного совершенствования // Парламентская газета. 2003. 31 января.

<sup>69</sup> Там же.

законодатель не мог не учитывать содержащиеся в данных решениях выводы о неконституционности конкретных статей прежнего УПК РСФСР<sup>70</sup>.

Вместе с тем «Конституционный Суд мог бы играть более активную роль в формировании и проведении российской правовой политики, служить образцом неукоснительной приверженности праву. Но, к сожалению, его статус под предлогом “невмешательства в политику” сильно принижен, он не может по собственной инициативе рассмотреть ни один вопрос, если даже этот вопрос касается вопиющего нарушения прав человека»<sup>71</sup>.

Значительное место в выстраивании правовой политики занимают научно-исследовательские учреждения – Институт государства и права РАН и его филиалы (в частности, Саратовский филиал специально занимается исследованием проблем федеральной и региональной правовой политики и издает научный журнал «Правовая политика и правовая жизнь»), Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и др. Складывается неплохая практика разработки концепций, связанных со стабильностью закона, с развитием российского законодательства<sup>72</sup> и т. д., которые разрабатываются с учетом ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, планов законотворческих работ общедоурального и региональных парламентов и других основополагающих документов.

В зависимости от *доминирующих в ней юридических средств* правовую политику можно делить на льготную, поощрительную (в том числе и наградную), рекомендательную, запретительную и т. п.

Прежде же чем рассмотреть льготную и поощрительную политику, необходимо основательно исследовать те юридические средства, с помощью которых данная политика осуществляется – *льготы и поощрения*.

---

<sup>70</sup> Михайловская И. Судебная политика: роль решений Конституционного Суда в реформировании уголовного судопроизводства Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 171.

<sup>71</sup> Матузов Н. И. Правовая политика: понятие и принципы // Политология для юристов. М., 2002. С. 144.

<sup>72</sup> Концепция развития российского законодательства. М., 1998; Концепция стабильности закона. М., 2000; Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журнал российского права. 2002. № 6.

## Глава 2

# Льготная правовая политика

### 1. Понятие, цели и функции правовых льгот

В современной России происходят преобразования в экономической, политической, правовой сферах. Меняется характер общественных отношений, изменяются и юридические нормы, регламентирующие данные отношения. Соответственно трансформируются цели, способы, социальная направленность правового опосредования запросов отдельных групп населения. По-новому отражаются в законодательстве и особые интересы субъектов, средством которых выступают правовые льготы.

В условиях формирования рыночных механизмов господствующими в государственном управлении становятся не административные, а экономические методы, основанные преимущественно на системе налогов. Роль льгот резко возрастает. Ведь установление основной части льгот связано именно с налогами в различных сферах жизнедеятельности: хозяйственной и предпринимательской, финансовой и социальной, научно-технической и демографической, культурной и благотворительной и т. д. Налогообложение – одна из главных функций Российского государства. И, думается, далеко не случайно в первой части Налогового кодекса Российской Федерации налоговым льготам посвящен целый раздел, что свидетельствует об особой значимости данного правового явления.

Актуализация в настоящее время правового стимулирования обусловила выдвижение на первый план льгот стимулирующего характера, придав им особый инструментальный статус. Создавая режим благоприятствования для осуществления инициативной деятельности субъектов, повышая уровень их позитивной активности, льготы становятся весьма распространенным юридическим средством, призванным содействовать проводимым реформам, способствующим эффективности экономики. Они широко используются в целях развития науки, образования, культуры, предпринимательства, благотворительности, инвестиционной деятельности и т. п.

Подобные модификации отражаются и на правовом регулировании, методы которого тоже претерпевают изменения. Более широкое использование льгот в правовом воздействии символизирует собой в определенной мере расширение диспозитивных (а в какой-то степени и поощрительных) методов, создает новый морально-психологический и юридический климат в обществе.

Льготы есть, прежде всего, социальная мера, в этом проявляется их общественная ценность. В сегодняшней весьма неблагоприятной социально-экономической ситуации требуется радикально изменить систему льгот с тем, чтобы преодолеть нарастание негативных тенденций в этой сфере и поддержать нуждающиеся в социальной защите многочисленные слои населения.

Кроме того, льготы все активнее используются в российской правовой системе в качестве одного из важнейших юридических инструментов для разрешения задач федеративного устройства России, развития местного самоуправления и др. Льготы в определенной мере показывают приоритеты правового регулирования, государственной политики в целом. Если законодатель облегчает юридическое положение тех или иных субъектов, значит государство уделяет данным субъектам особое внимание, оказывает поддержку.

Однако льготы – неоднозначное явление. Они – проводник той или иной политики государства, важнейшее средство выражения предпочтений власти. Подчас бывает и так:

меняется власть – меняются и льготы. Так, депутаты Ивано-Франковского горсовета в 2002 году на одной из своих сессий признали вояк дивизии СС «Галичина» участниками боевых действий «за свободу Украины» и одарили их надбавками к пенсиям и льготами при оплате коммунальных услуг<sup>73</sup>. То же, по сути, происходит и в некоторых прибалтийских странах. Например, пособники нацистов ныне находятся в Литве в гораздо более привилегированном положении, нежели ветераны антифашистской борьбы. Им предоставлены всевозможные льготы: бесплатный или льготный проезд в общественном транспорте, бесплатный отпуск лекарств, льготное медицинское обслуживание и т. д. Подобные льготы ветеранам войны, которые участвовали в боях на стороне антигитлеровской коалиции, не предоставляются<sup>74</sup>.

Льготы дают такие возможности, за которые идет упорная борьба, доходящая до кровавых разборок. Примером того служат всем известные факты, связанные с Национальным фондом спорта, Фондом афганцев и т. п. Немало криминальных историй сопровождает деятельность организаций «льготников».

Весьма часто льготы используются как инструмент в политической борьбе, когда отдельные лидеры в период выборов делают ставку на «льготный» популизм, пытаясь расширить тем самым свою социальную базу, привлечь на свою сторону электорат.

Льготы – не только средство, но и объект политической борьбы. Ведь это борьба за исключения из правил. Многие хотели бы выйти из общих рамок и обладать более свободным (облегченным) статусом. Поэтому льготы – предмет особого внимания лоббистов, с помощью которых конкретные слои и группы добиваются выгодных для себя управленческих решений, что выражается в основном в тех или иных исключениях. Наиболее яркими примерами вышеприведенного можно назвать лоббирование в Администрации Президента РФ Б. Н. Ельцина. В прессе в тот период справедливо отмечалось, что «несколько триллионов рублей оставят себе коммерческие структуры в результате умелого “подсовывания” под президентскую ручку своих льготных указов»<sup>75</sup>.

Вместе с тем статус правовых льгот в последнее время значительно вырос. Льгота становится наиболее распространенным и в какой-то мере универсальным юридическим средством выравнивания положения отдельных групп населения, способом социальной помощи и поддержки, а это требует к ней соответствующего отношения.

Первоначально проблема льгот, как это обычно и бывает, изучалась на отраслевом уровне в сфере трудового, гражданского, финансового, административного права, права социального обеспечения и т. п. Исследование данного правового института проводилось в рамках рассмотрения вопросов стимулирования труда, охраны труда женщин и несовершеннолетних, правового регулирования некоторых видов сделок, совершенствования финансового и налогового законодательства и т. д. Несмотря на это, многие авторы в большинстве случаев не рассматривали льготу в качестве самостоятельной правовой категории, отождествляя ее с такими сходными понятиями, как «государственная социальная помощь», «компенсация», «субсидия», «социальное пособие», «гарантия», «дозволение», «поощрение», «привилегия», «иммунитет» и др.<sup>76</sup> Те же работы, в которых льготы анализировались

---

<sup>73</sup> Руденко Ж. Льготы для эсэсовцев // Труд. 2002. 28 марта.

<sup>74</sup> Варенников В. И. В связи с преследованиями в Литве ветеранов– антифашистов // Парламентская газета. 1999. 3 декабря.

<sup>75</sup> Совершенно ясно, почему Президенту России не нужен независимый прокурор // Новая ежедневная газета. 1994. 8 апреля.

<sup>76</sup> См., например: Пашков А. С., Ротань В. Г. Социальная политика и трудовое право. М., 1986. С. 59, 170; Курилов В. И. Личность. Труд. Право. М., 1989. С. 12; Егоров Н. Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений. Л., 1988. С. 35–36.

как самостоятельные юридические средства, ввиду связи последних с политикой, в значительной степени устарели<sup>77</sup>.

С общетеоретических позиций проблема льгот исследовалась в ряде научных статей<sup>78</sup>, кандидатской диссертации<sup>79</sup>, появились и соответствующие главы в курсах лекций и учебниках<sup>80</sup>.

Вместе с тем правовая наука пока не обратила пристального внимания на институт льгот, хотя жизнь все острее ставит вопрос о создании теории правовых льгот, в рамках которой нашел бы свое выражение детальный и всесторонний анализ этого многогранного явления.

Что же такое правовая льгота?

К сожалению, действующее законодательство не содержит определения названного понятия, хотя попытки этого были. Так, в статье 1 проекта Федерального закона «О государственной социальной помощи», принятого Государственной Думой в первом чтении 17 июля 1998 года<sup>81</sup>, устанавливалось, что «льгота – временное или постоянное предоставление гражданам определенных материальных выгод в денежной или натуральной форме». (Нужно заметить, что в окончательной редакции закона определения льгот уже нет.)

Данную дефиницию нельзя признать удачной. Во-первых, далеко не все льготы связаны только с государственной социальной помощью. Среди них есть и такие, которые призваны стимулировать общественно-полезное и активное поведение лица. Во-вторых, в названной дефиниции отсутствуют как существенные формально-юридические признаки (в каких юридических средствах конкретно выражается льгота), так и содержательные (она позволяет субъекту полнее удовлетворять свои собственные интересы).

Несмотря на то, что в литературе можно встретить различные подходы к характеристике подобного феномена, следует согласиться с Д. Н. Бахрахом, что «юридическая наука пока не дала четкого определения этого очень распространенного явления»<sup>82</sup>.

Если одни ученые-юристы под правовой льготой обычно понимают разновидность специальных прав граждан, предоставляемых некоторым группам населения<sup>83</sup>, более высокий уровень прав для отдельных групп по сравнению с общим уровнем<sup>84</sup>, то другие – поощрительное освобождение участника общественной жизни от некоторых установленных нормами права обязанностей<sup>85</sup>.

---

<sup>77</sup> См., например: Гинцбург Л. Я., Смирнова Н. М. Льготы работающим на Крайнем Севере. М., 1975; Лойтер А. С. Трудовые права и льготы работающим пенсионерам. М., 1977; Иванов А. И. Льготы для работающих на Крайнем Севере и в местностях, приравненных к нему. Л., 1981; Симоненко Г. С. Льготы работающим пенсионерам. М., 1981; Белогорская Е. М. Права и льготы молодежи и семей, имеющих детей // Советское государство и право. 1983. № 9. С. 124–131; Михеев В. С. Льготное пенсионное обеспечение в СССР. М., 1984.

<sup>78</sup> См., например: Бахрах Д. Н. Правовые льготы // Справедливость и право. Свердловск, 1989. С. 74–83; Малько А. В. Льготы в праве: общетеоретический аспект // Правоведение. 1996. № 1. С. 37–47; Он же. Льготы: политико – правовой анализ // Общественные науки и современность. 1996. № 3. С. 47–54; Он же. Льготы и поощрения как важнейшие правовые средства регионального законодательства // Правоведение. 1999. № 1. С. 235–239.

<sup>79</sup> См.: Морозова И. С. Льготы в российском праве (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

<sup>80</sup> См.: Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. Лекция 30; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2001. Гл. 22 и др.

<sup>81</sup> Парламентская газета. 1998. 6 августа.

<sup>82</sup> Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 76.

<sup>83</sup> Панкин М. Е. Льготы рабочим и служащим. М., 1979. С. 4; Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 83.

<sup>84</sup> Лившиц Р. З. Социальная политика и ее правовое опосредование // Правовая система социализма. М., 1986. Т. 1. С. 298.

<sup>85</sup> Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. С. 66.

Думается, и те, и другие по-своему правы, хотя и определяют льготы несколько односторонне и формально. Объединяет оба этих подхода то, что и в первом, и во втором случае льгота выступает в качестве своеобразного юридического облегчения для лица. Облегчить же положение субъекта можно не только за счет уменьшения количества обязанностей, но и за счет увеличения дополнительных прав, преимуществ.

В определение важно включить и содержательный (материальный) признак, показывающий социальную ценность данного юридического средства. Речь идет о том, что льгота позволяет субъекту полнее удовлетворять его собственные интересы.

Таким образом, **льгота** – это правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей.

Правовым льготам присущи следующие признаки.

Во-первых, они сопровождаются более полным удовлетворением интересов субъектов, облегчением условий их жизнедеятельности<sup>86</sup>, что обязательно должно осуществляться в рамках общественных интересов. При установлении льгот законодатель ставит цель – социально защитить, улучшить положение отдельных лиц, перевести процесс удовлетворения их интересов в более благоприятный режим.

Цели здесь имеют первостепенное значение, ибо не всякое расширение прав и освобождение от обязанностей выступает в качестве льготы. Например, увеличение властных полномочий администрации в условиях чрезвычайного положения или освобождение иностранцев от воинской службы не являются правовыми льготами.

Расширение прав временной администрации в условиях чрезвычайного положения связано не с улучшением ее статуса, а с необходимостью получения большей маневренности и простора для оперативного и оптимального выхода из создавшейся ситуации, для нормализации жизнедеятельности в конкретном регионе. Освобождение же от некоторых обязанностей иностранцев продиктовано соображениями политического характера (безопасности государства и т. д.), связано с отсутствием у них российского гражданства.

Во-вторых, правовые льготы представляют собой отклонения от единых требований нормативного характера, выступают способом юридической дифференциации.

Согласно кибернетическому закону необходимого разнообразия, сформулированному еще У. Эшби, для обеспечения эффективного управления степень разнообразия системы управления должна быть не меньше степени разнообразия управляемого объекта. Поэтому чем совершеннее право, тем дифференцированнее оно регламентирует конкретные вопросы общественной жизни.

Так, для различных категорий граждан установлены правила, регулирующие прием в вузы, призыв на военную службу, назначение пенсий. При отсутствии правовой регламентации в той или иной сфере органы управления вынуждены, учитывая конкретные обстоятельства, делать по своему усмотрению исключения для отдельных лиц, что ведет к разному в практической деятельности и открывает лазейку для субъективизма и даже злоупотреблений<sup>87</sup>.

«Установление льгот, – верно заметил Р. З. Лившиц, – типичный прием правового регулирования, средство правовой дифференциации. С помощью льгот законодатель выделяет положение той или иной группы граждан в определенной области общественных отношений»<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> «Льгота происходит от слова легкий» (см.: Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В четырех томах. Т. 2. М., 1986. С. 543).

<sup>87</sup> Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 75.

<sup>88</sup> Лившиц Р. З. Указ. соч. С. 298. См. также: Камаев И. А. Роль льгот в правовом регулировании труда рабочих и служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 2.

Поэтому льготы – элемент, прежде всего, специального правового статуса лица, механизм дополнения основных прав и свобод субъекта специфическими возможностями юридического характера. По сравнению с общим правовым статусом, представляющим собой статус лица как гражданина, являющимся единым, одинаковым для всех и не зависящим от различных обстоятельств (пола, возраста, семейного и материального положения, характера работы и т. д.), специальный правовой статус включает как ограничения, так и преимущества (льготы) в зависимости от служебного и иного положения лица.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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