

СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА, СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

УДК 346.22:321.01

ГОСУДАРСТВЕННАЯ, ПРАВОВАЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: СМЫСЛОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕФИНИЕНСА

© 2014 г. А. А. Невеселов

*Южно-Российский государственный политехнический университет
(Новочеркасский политехнический институт)*

В статье раскрываются содержательные аспекты базисных категорий современного правоведения, активно используемых и в других социогуманитарных науках. На основе сопоставления различных точек зрения предлагаются авторские интерпретации рассматриваемых ключевых понятий.

Ключевые слова: государство; компоненты; концепция; определение; подходы; политика; понятие; право; составляющие; структура; элементы.

The article deals with the substantive aspects of the basic categories of modern jurisprudence, which are actively used by the other social sciences and humanities. Author compares different points and gives his own interpretation of the key concepts under consideration.

Key words: state; components; concepts; definitions; approaches; policies; concept; law; components; structure; elements.

Проблемы отграничения смежных понятий и определения на этой основе государственной правовой и юридической политики достаточно актуальны в современной научной литературе. Наличие множества трактовок ставит задачу анализа сложившейся методологической ситуации и прояснения смысловых перспектив дефиниенса указанных важнейших понятий не только для юриспруденции, но и для других социогуманитарных наук.

Традиционно государственная политика в общественном сознании ассоциируется с конкретным политическим курсом, определением целей и задач внутренней и внешней политической деятельности государства и с самой этой деятельностью, направленной на достижение формулируемых государственными институтами целей и задач, и проводимым данным государством и его орга-

нами комплексом мероприятий в государственном центре и в регионах, в самой стране и за рубежом. Государственная политика интерпретируется также как целостная совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, перспективных программ и плановых мероприятий (государственный стратегический менеджмент), которые разрабатываются и реализуются органами государственной или муниципальной власти с широким привлечением институтов гражданского общества. Это телеологически направленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества и/или его отдельных сфер. Она является важнейшим средством, позволяющим конкретному государству достичь определенных целей в данной области, используя правовые, экономические,

административные и иные методы и средства воздействия, опираясь на разнообразные ресурсы, имеющиеся в его распоряжении. В конечном счете, государственная политика представляет собой, по мнению В. В. Лобанова, общий план действий политико-административных органов власти и управления, направленный на решение важных, влияющих на жизнь граждан общественных проблем [3, с. 17]. Содержание государственной политики предопределяется конституцией, социальной природой и характером самого государства, его высшими органами, внутренними и международными условиями существования страны, расстановкой и соотношением социально-политических сил в данном обществе.

Термин «правовая политика» наиболее системно стал употребляться юристами еще в советский период, первоначально на отраслевом уровне (в сфере уголовно-правовой науки). Например, Н. А. Беляев рассматривал правовую политику и как выработанное государством и основанное на объективных законах развития общества направление деятельности государственных и общественных органов и организаций по охране интересов трудящихся. Он считал ее категорией идеологической, поскольку это «совокупность идей, выработанных определяющими политику органами» [9, с. 12].

Однако следует заметить, что «правовая политика» не всегда воспринималась как реально существующее явление. Исторически она рассматривалась как набор определенных идей, взглядов, представлений о праве и неправе, как прикладная наука, призванная оценивать действующее законодательство и способствовать выработке более совершенного права. Этот термин нередко использовался достаточно формально, без наполнения его какой-либо смысловой конкретикой, без попыток глубокого научного анализа смыслового содержания обозначаемого им понятия. Как справедливо заметил Н. В. Исаков, «правовая политика, рассматриваемая как сознательно формируемое правовое явление должна обладать соответствующими внутренними свойствами и признаками» [1, с. 18]. А. П. Коробова рассматривает правовую политику как «средство разумной и эффективной организации правовой жизни

общества, представляющее собой деятельность государства, индивидов и их объединений в сфере правового регулирования, состоящую в выработке и реализации правовых идей стратегического характера» [2, с. 12]. Правовую политику в широком смысле слова О. Ю. Рыбаков трактует как «деятельность, прежде всего, государственных и муниципальных органов, общественных объединений, отдельных лиц, включающих систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма, основанного на Конституции РФ, нормах международного права, направленную на осуществление интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с ее обязанностями» [8, с. 30]. Однако наиболее содержательным представляется определение правовой политики, приведенное Н. И. Матузовым и А. В. Малько, что правовая политика — это «комплекс идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права. Имеется в виду область отношений, связей и интересов, охватываемых понятием «правовое пространство» и объективно нуждающихся в регулятивном опосредовании (упорядочении) со стороны публичной власти... Правовая политика — особая форма выражения государственной политики, средство юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур. Будучи осознанной, консолидированной, эта политика воплощается, прежде всего, в законах, конституциях, кодексах, других основополагающих нормативно-правовых актах, направлена на охрану и защиту данного социального строя, развитие и совершенствование общественных отношений» [5, с. 495–496]. Ценность приведенного определения заключается в том, что правовая политика впервые рассматривается как научно обоснованная и системная деятельность как государственных, так и негосударственных структур; кроме того, это целенаправленная деятельность, как в сфере права, так и посредством действия самого права.

Мы исходим из необходимости различать концепцию государственной политики как рационально организованную систему знаний о состоянии, развитии, механизмах

и методах ее осуществления, выражаемых в системе понятий, характеризующих цели и задачи, функции и формы государства и его органов, их системное воздействие на основные сферы жизнедеятельности общества, позволяющие говорить о политике как реальном социальном явлении. Практическое воплощение такого знания в реальной действительности и есть реальная политика. В современной России концентрированным выражением государственной политики, в частности, являются Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в которых, наряду с определением основных направлений развития Российского государства, содержится характеристика направлений ее правового опосредования.

Особенная концепция правовой политики разработана академиком В. С. Нерсесянцем, характеризующим ее как правовую форму публично-властных отношений легальных (по правовому закону) субъектов по приобретению и осуществлению правомочий государственной власти. В основе общей концепции правовой политики и более конкретных концепций (например, правовой политики в сфере правотворчества, правоприменения и т. д.), по его мнению, лежат: правовое понятие закона (правовой закон как единство сущности и явления в сфере права), правовое понятие государства (государство как правовая форма организации осуществления всеобщей публичной власти) и соответствующее правовое понятие политики.

Основные постулаты правовой политики В. С. Нерсесянц выводит из понятия формального равенства в рамках разработанной им либертарно-юридической концепции, как «единство трех подразумевающих друг друга сущностных свойств (характеристик) права — всеобщей равной меры (всеобщего масштаба) регуляции, свободы и справедливости. Это триединство сущностных свойств права (три компонента, принципа формального равенства) можно охарактеризовать как три модуса единой субстанции... Присущая праву всеобщая равная мера свободы и справедливости, а свобода и справедливость невозможны вне и без равенства (общей равной меры). Равенство (всеобщая равная мера) предполагает и включает в себя свободу и справедливость, свобода — рав-

ную меру и свободу, справедливость равную меру и свободу» [7, с. 77].

В целом же, правовую политику юристы рассматривают с трех позиций: концептуально-идеологической, институциональной и деятельностной. В рамках концептуально-идеологической интерпретации она выступает как идеальная политико-правовая модель правового государства и гражданского общества. Институциональное понимание презюмирует ее как совокупность принципов и приоритетов властно-правового регулирования отношений между органами государственной власти и обществом, получивших отражение в формируемой системе базисных политико-правовых институтов. Деятельностная трактовка заключается в акцентировании внимания на деятельности главных адресатов правовой политики, в соответствии с концептуально-идеологическим обоснованием институциональной трансформации.

В идеальном варианте правовая политика государства должна строиться в следующей последовательности: сначала формируется концептуально-идеологический уровень, затем институционально-правовой, а уже потом — деятельностный. На практике нарушается не только очередность уровней организации правовой политики, но и отсутствует стабильность ее формирования, что приводит к конфликтогенной самоорганизации субъектов и адресатов правовой политики.

В современной научной литературе практически не проводится разграничение между правовой и юридической политикой. Наряду с этим, вряд ли в настоящее время кто-либо оспаривает необходимость различения права и закона, лежащего в основе теоретического разграничения юридического и правового, которое должно быть распространено и на проблематику государственной политики. Но дело не сводится лишь к логической возможности такого разграничения. Этого требует функционирование правовых государств, в которых формируется и осуществляется правовая политика, в отличие от государств с тоталитарными и авторитарными режимами, где при допустимом отсутствии правовой политики, нельзя все же говорить об отсутствии юридической политики, без которой невозможно систематическое законодательство и применение законода-

тельства, ориентированные на достижение целей государства. Юридическая политика в таких государствах формулируется и реально проводится не менее последовательно, чем правовая политика в правовом государстве [4, с. 9, 23, 24, 28, 29].

Юридическая политика имеет аналогичную государственной политике структуру. Ее идеологический компонент выступает в качестве конкретизированной, получившей юридическое оформление в виде юридических принципов идеи. Социологический компонент концентрируется в иерархически организованной сословной организации общества или по принципу: вождь, повелитель и масса, получающие значение исходного принципа социальной организации, четко закрепленный в законодательстве и в практике его реализации. Институциональный компонент находит свое воплощение в системе юридических запретительных средств и режимов, привилегий и преимуществ для правящей элиты, с приоритетом обязанностей перед правами, жестких ограничительных и контрольных мер и регламентаций деятельности чиновничества и населения, заполняющими все юридическое пространство государственной жизни.

В современной научной литературе приняты два подхода к определению их соотношения. Первый связан с приоритетным характером государственной политики по отношению к законодательству как легальному средству обеспечения государственной политики. При этом право и законодательство рассматриваются как тождественные понятия, что является традиционным для ориентированных к тоталитаризму в своем развитии государств. При этом используется юридическая форма, как способ конструирования моделей общественных отношений, режимов и т. п., через которые воля правящей власти получает свое публичное выражение, а затем и реализацию.

Второй подход связан с приоритетным характером права по отношению к государственной политике и законодательству. Для обеспечения оптимального взаимодействия между анализируемыми явлениями необходимо, чтобы приоритет прав и свобод человека лежал в основе государственной политики, фиксируемой в законодательстве, что является

ведущим принципом правового государства и получает закрепление в действующей Конституции РФ.

По мнению Г. И. Муромцева следует учитывать «различие между государственной политикой осуществляемой в правовой форме, которая может иметь широкий спектр проявления (экономика, культура, национальные отношения и т. д.) и правовой политикой, где право, оставаясь инструментом политического воздействия, само становится его объектом» [6, с. 31]. Соглашаясь с такой постановкой вопроса, следует все же обратить внимание и на то, что здесь не учитывается различие между государственной политикой, осуществляемой в правовой форме и государственной политикой, осуществляемой в юридической форме.

Правовая политика имеет собственную структуру, практически противоположную структуре юридической политики. Ее идеологический компонент составляет идея либерализма, свободы индивида, выражающаяся в правах и свободах человека, их провозглашении в качестве ценности, как определяющей содержание и смысл деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Социологический компонент реализуется в свободных индивидах, независимо от их социального положения, наделенных правовыми законами правами и свободами, гармонично увязанными с правовыми обязанностями. Институциональный компонент правовой политики представлен правовыми законами, правовыми статусами субъектов права. Правовая политика становится ядром, ведущей силой по отношению к государственной политике, в то время как юридическая политика в государстве выступает как инструмент, используемый властью для реализации поставленных ею целей и задач, которым подчинена юридическая политика.

Правовая политика отражает и ориентирует на внутреннюю самоорганизацию правовой сферы, а также определение надлежащих правовых форм организации и воздействия на неправовые сферы жизни общества, путем формализации (нормативного закрепления) их внутренней структуры, общих принципов, правил и норм их функционирования. Правовая политика, понимает-

ся, включает в себя конструирование в обоих приведенных выше случаях, но, кроме того, собственно, конструирование самого права и разных юридических явлений. При этом исходное значение имеют основные потребности и цели развития общества и государства, которые обуславливают содержание государственной политики.

Элементы государственной политики, осуществляемой в юридической или правовой форме, могут быть определены также в трех вариациях. Идеологическая составляющая государственной политики означает тот или иной тип правопонимания (идея отождествления права и закона, идея противопоставления права и закона, идея правового закона). Социологическая составляющая, понимаемая как взаимоотношения общества и государства, основанные в правовом государстве на принципе приоритета демократических ценностей, который воплощен в праве и определяет содержание законодательства. В этом случае государственная политика нацелена на согласование интересов различных социальных групп. Напротив, в неправовом государстве демократические правовые ценности не получают воплощения в законодательстве страны. Институциональная составляющая интерпретируется как наличие субстанциональных юридических институтов (юридические нормы, юридическая деятельность), формирование и результативное, эффективное взаимодействие государственных и общественных институтов.

Государственная политика, осуществляемая в правовой форме, и правовая политика различаются по объекту: объектом государственной политики, осуществляемой в правовой форме, являются общественные отношения, объектом правовой политики являются право как самостоятельное явление и акценты, расставляемые в праве.

Тем самым, правовая политика — это особое политико-правовое явление, формирующееся вследствие системной научно-обоснованной деятельности государства и общества и направленное на определение основных направлений правового развития общества, оптимизацию механизма правового регулирования, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Такое определение позволяет судить о правовой политике как об особой

форме выражения государственной политики, как об особом средстве преобразования общества. Будучи самостоятельным явлением, она одновременно выступает продуктом деятельности государственных структур и становится частью государственной политики, обладая при этом всеми ее свойствами. Наше общество по своему составу неоднородно. В этой связи и возникает потребность в «социальном заказе» на «участие» государства в регулировании общественной жизни. В результате такого «участия» осуществляется управление политическими процессами, принимаются волевые решения, используются соответствующие средства воздействия, производится властное распределение материальных ценностей внутри общества, что в целом входит в понятие «государственная политика». Часть из этих задач осуществляется как в сфере права, так и посредством действия права, что требует формирования специальной, особой политики государства — правовой.

Правовая политика — это особое направление государственной деятельности в сфере права, отражающее интересы общества. Она воплощается в Конституции, законах, кодексах и других нормативно-правовых актах государства и является продуктом деятельности государства и общества, связанной с ее формированием, наполнением политики правовым содержанием, наделением ее свойствами права и, наконец, превращением правовой политики в средство демократических преобразований общества.

С этой точки зрения элементами правовой политики становятся три составляющие: идеологическая, социологическая, институциональная. Идеологическая составляющая понимается в виде идеи права как исторически обусловленной меры свободы, справедливости, равенства и ответственности во взаимоотношениях социальных субъектов, выражающей согласованную волю участников общественных отношений и закрепленной в качестве наличной возможности их самореализации (правомочиях) [10, с. 481]. Социологическая составляющая интерпретируется как взаимоотношения между обществом и государством, основанные на принципе приоритета прав и свобод человека и гражданина. Институциональная составляю-

щая включает субстанциональные правовые институты как совокупность дозволений, обязанностей и запретов, воплощающих международно-правовые принципы, общие и отраслевые принципы права как социально-ценностного явления.

Правовой государственная политика может считаться, если составляющие ее элементы имеют все вышеперечисленные характеристики в совокупности. О сложности структуры правовой политики свидетельствует тот факт, что она существует в нескольких уровнях: международном и БРИКС; в рамках ЕврАзЭС и СНГ; общефедеральном; в федеральном округе; в субъектах РФ; муниципальном; локальном, взаимодействующих между собой. Правовая политика носит отраслевой характер. В зависимости от отраслей права, правовая политика может быть конституционной, гражданской, налоговой, финансовой, жилищной, экологической, и т. д.

Таким образом, отграничение понятий государственной, правовой и юридической политики уточняет наши представления о современном правовом государстве, указывает правовые ориентиры для функционирования государства, обеспечивает научно-методологические основы совершенствования законодательства.

Литература

1. *Исаков Н. В.* Основные приоритеты современной российской правовой политики. / Под ред. В. А. Казначеева. — Пятигорск: Технологический университет, 2003. — 166 с.

2. *Коробова А. П.* Правовая политика как общетеоретическая проблема. // Правовая политика и правовая жизнь. — 2001. — №2. — С. 6–14.

3. *Лобанов В. В.* Государственное управление и общественная политика. — СПб.: Питер, 2004. — 448 с.

4. *Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Тимошенко И. В., Шапсугов Д. Ю.* Теория государства и права. — М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д.: Издательский центр «МарТ», 2003. — 356 с.

5. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. — М.: Юрист, 2003. — 512 с.

6. *Муромцев Г. И.* Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России. // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. — М., 2006. — С. 7–68.

7. *Нерсесянц В. С.* Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи. // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. / Отв. ред. Н. С. Соколов. — М.: Изд-во РУДН, 2006. — С. 69–114.

8. *Рыбаков О. Ю.* Понятие и признаки правовой политики. // Правовая политика субъектов РФ. Материалы круглого стола. 26 сентября 2001 г. — Владивосток, 2002. — С. 30–39.

9. Уголовное право на современном этапе: Проблемы преступления и наказания. / Беляев Н. А., Глистин В. К., Орехов В. В. и др.; под ред. Н. А. Беяева, В. К. Глистина, В. В. Орехова. — СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1992. — 608 с.

10. *Шапсугов Д. Ю.* Проблемы теории и истории власти, права и государства. — М.: ИГ «Юрист», 2003. — 584 с.

Поступила в редакцию

13 августа 2014 г.



Александр Александрович Невесёлов — кандидат юридических наук, доцент кафедры публично-правовых дисциплин ЮРГТУ (НПИ) имени М. И. Платова.

Aleksandr Aleksandrovich Neveselov — Ph.D., Candidate of Law, docent at the South-Russian State Polytechnic University (NPI) of M. I. Platov name department of Public and Law Academic Disciplines.

346428, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132
132 Prosveshcheniya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (908) 504-30-30; e-mail: spirit2008net@mail.ru