

**Федеральное государственное казенное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Волгоградская академия Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»**

*На правах рукописи*

**Гасанкадиев Тимур Гасанкадиевич**

**ФУНКЦИИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**ДИССЕРТАЦИЯ**

*на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук*

Научный руководитель –  
доктор юридических наук, доцент  
**Рудковский В.А.**

**Волгоград - 2015**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Понятие функций правоприменительной политики и проблема их классификации</b>	
<b>1.1. Понятие, сущность и социальное назначение правоприменительной политики</b> .....	16
<b>1.2. Критерии классификации и виды функций правоприменительной политики</b> .....	41
<b>Глава 2. Содержание основных функций правоприменительной политики</b>	
<b>2.1. Социально-политические функции правоприменительной политики</b> .....	67
<b>2.2. Государственно-правовые функции правоприменительной политики</b> .....	90
<b>Глава 3. Осуществление функций правоприменительной политики</b>	
<b>3.1. Формы, методы и средства осуществления функций правоприменительной политики</b> .....	123
<b>3.2. Приоритеты правоприменительной политики современной России</b> .....	152
<b>Заключение</b> .....	181
<b>Список использованной литературы</b> .....	182

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Проблема оптимизации процессов осуществления действующего права относится к числу наиболее актуальных в нашей стране. К сожалению, своеобразное «упоение» законодательством, наблюдаемое в правовом развитии современной России, часто отодвигает вопросы реализации юридических норм на задний план, «и для многих людей факт принятия закона служит неким магическим знаком изменения правовой ситуации в лучшую сторону. Но это не так»<sup>1</sup>. Подобная практика ведет не только к законодательному дисбалансу<sup>2</sup>. Она порождает более серьезные последствия в виде рассогласованности всей системы правового регулирования, своеобразному дисбалансу между законодательством и практикой его реализации. В преодолении указанных негативных тенденций более весомую роль призвана играть правоприменительная политика, сочетающая соответствующие научные разработки и передовую юридическую практику, опирающаяся на максимальное единство процессов выработки и практического осуществления юридических норм.

Правоприменительная политика отнюдь не является неким внешним, тем более, чужеродным фактором по отношению к процессам осуществления права, особенно – правоприменению. Напротив, она органично присуща правоприменительной деятельности как целенаправленной государственно-властной форме реализации права. Отсутствие внятной правоприменительной стратегии и тактики государства в вопросах противодействия коррупции, терроризму, защиты прав и свобод личности, реализации норм трудового, гражданского и прочего законодательства, неизбежно ведет к снижению эффективности соответствующей сферы юридической практики. Именно поэтому проблематика

---

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

2 См.: Законодательный дисбаланс / под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов, 2013.

правоприменительной политики имеет крайне актуальный и по существу междисциплинарный характер.

Особую значимость в контексте изложенного приобретает функциональный анализ правоприменительной политики, нацеленный на выявление ее социального назначения, задач, целей, форм и методов осуществления, всего комплекса проблем, позволяющих ответить на вопрос: что может и должна делать указанная политика с точки зрения оптимизации процессов осуществления правовых норм и правового регулирования в целом.

Потребность в разработке функций правоприменительной политики связана также с необходимостью дальнейшего развития теоретических знаний о функциях правовой политики, её социально-политической роли и государственно-правовом фундаменте. До настоящего времени в общей теории права сравнительно немного внимания уделяется функциям правовой политики как таковым, а также функциям ее отдельных направлений (видов).

Правоприменительная политика является важным элементом в механизме реализации функций государства, права, правоприменительной практики и других государственно-правовых явлений. Поэтому анализ ее функций имеет важное научное и практическое значение также с точки зрения повышения уровня системности знаний в области функциональной взаимосвязи и взаимообусловленности компонентов политической и правовой систем современного общества.

Понятие функций правоприменительной политики, кроме того, позволяет под особым углом анализировать актуальные проблемы взаимодействия современного российского государства с институтами гражданского общества в вопросах осуществления права, выработки и реализации соответствующих общенациональных приоритетов.

Но главное, разумеется, состоит в том, что исследование функций правоприменительной политики создает предпосылки для разработки теоретических основ управления процессами правореализации, обоснования

соответствующих инструментов и технологий юридического, организационного, идеологического, материально-технического обеспечения правоприменительной деятельности.

Указанные и некоторые другие обстоятельства обусловили выбор темы исследования и определили ее актуальность.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблема функций правоприменительной политики имеет комплексный характер, соединяя в своем содержании элементы и проблемы теории функций государства и гражданского общества, функций политики и права, а также функций самого правоприменения.

В процессе осуществления правоприменительной политики наиболее действенное влияние на решение стоящих перед ней задач оказывают, прежде всего, функции государства. Общая теория функций государства получила обстоятельную разработку в трудах таких авторитетных российских ученых, как М.И. Байтин, А.И. Денисов, Л.И. Каск, Л.А. Морозова, Ю.А. Тихомиров, Н.В. Черноголовкин и др. Данное направление исследований активно разрабатывается и в современной литературе (С.В. Бабаев, А.Н. Буховец, О.В. Васюкова, Н.Н. Виприцкий, А.И. Гнатенко, Т.А. Калентьева, Ю.Г. Кипселиди, А.И. Клименко, А.В. Козлов, В.С. Кудря, Е.В. Лебедева, А.Я. Малыгин, А.В. Мелихова, А.В. Подольский, В.В. Смирнов и др.).

Следующим понятием, оказывающим влияние на содержание функций правоприменительной политики, являются функции гражданского общества. Активизация исследований данного феномена и выполняемых им функций связана в последние десятилетия с работами Н.А. Баранова, В.А. Бачинина, В.Г. Доманова, Т.Д. Зражевской, М.Н. Марченко, Т.В. Милушевой, А.С. Мордовца, С.П. Перегудова, О.В. Орловой, Ю.М. Резника, К.А. Струся, В.М. Сырых, З.М. Черниловского, О.И. Цыбулевской, Е.А. Юртаевой и целого ряда других исследователей.

Содержательные аспекты функций правоприменительной политики невозможно анализировать вне связи с функциями политики. И здесь существенным подспорьем в изучении социально-политических институтов, «фильтрующих» политические интересы и участвующих в правовом обеспечении осуществления государственной власти, послужили, в частности, труды С.А. Авакьяна, Е.М. Бабосова, К.С. Гаджиева, А.И. Демидова, А.С. Панарина, В.П. Пугачева, А.И. Соловьева и др.

Важной общетеоретической частью теории функций правоприменительной политики выступают работы по общим проблемам функций права (С.С. Алексеев, Н.Н. Вопленко, Т.Н. Радько, В.Н. Синюков, В.А. Толстик) и функций правоприменения (Д.А. Бочаров, А.В. Василенко, И.А. Галаган, В.М. Горшенев, И.Я. Дюрюгин, В.В. Ершов, В.В. Лазарев, В.Н. Карташов, В.И. Червонюк, С.Б. Швецов).

Со второй половины 90-х годов прошлого столетия в отечественной юридической науке заметно активизировались исследования в области правовой политики, результаты которых существенно повлияли на развиваемую автором концепцию в части оценки содержания и общей направленности правоприменительной политики, ее места и назначения в общей системе правовой политики современного государства. Речь идет, в частности, о работах С.С. Алексеева, Н.Н. Вопленко, Н.В. Исакова, А.П. Коробовой, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, Н.И. Матузова, С.И. Орешкина, С.В. Полениной, В.А. Рудковского, О.Ю. Рыбакова, К.В. Шундикова и других авторов.

Вместе с тем, необходимо отметить, что современная юридическая наука крайне мало внимания уделяет собственно правоприменительной политике, а в рамках данного вида практически не затронуты осуществляемые ею функции, недостаточно проработаны их научные основы, не выявлены в полном объеме практические возможности воздействия на процессы реализации права в современной России.

В юридической науке отсутствует комплексное монографическое исследование, которое было бы посвящено функциям правоприменительной политики. Потребности развития теории и практики правоприменения, совершенствования действующего законодательства и повышения эффективности правореализации настоятельно требуют восполнения указанного пробела.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере формирования и осуществления правоприменительной политики современного демократического государства. Предмет исследования составляют общетеоретические вопросы понятия, содержания, классификации, форм, методов, средств осуществления функций правоприменительной политики современного российского государства.

**Цель исследования** - разработка основ теоретической концепции функций правоприменительной политики современного российского государства.

Исходя из цели, были поставлены следующие **задачи исследования**:

- обобщить имеющиеся теоретические представления о сущности, социальном назначении и функциях правовой политики;
- определить содержание и особенности правоприменительной политики в системе правовой политики современного демократического государства, сформулировать общетеоретическое определение указанного понятия;
- произвести понятийный анализ функций правоприменительной политики в соотношении с функциями государства, гражданского общества, политики, права и правоприменения;
- обосновать систему критериев классификации функций правоприменительной политики;

- произвести теоретико-правовой анализ содержания основных (социально-политических и государственно-правовых) функций правоприменительной политики;

- рассмотреть основные формы, методы и средства осуществления функций правоприменительной политики современного российского государства;

- выявить приоритеты правоприменительной политики в современной России и определить пути повышения её эффективности.

**Методологическая основа исследования.** Особенности предмета исследования обусловили необходимость использования, прежде всего, функционального метода, нацеливающего на изучение правоприменительной политики с точки зрения выполняемых ею задач и функций, выявление и анализ соответствующих функциональных взаимосвязей. В контексте такого подхода в работе комплексно применялись и другие общенаучные, частные и специальные методы и приемы познания. В частности, определение места и назначения правоприменительной политики в системе правовой политики как целостного феномена предопределило использование основных положений системного подхода. Методология системного анализа использовалась и при выявлении взаимосвязей функций правоприменительной политики с функциями государства, права, правоприменительной практики. При разработке понятийного аппарата исследования, уяснении содержания и смысла положений законодательства и иных правовых актов, комплексно использовались приемы логического, формально-юридического, сравнительно-правового методов. Определение тенденций развития правоприменительной практики, а также путей и средств повышения эффективности правоприменительной политики, потребовало использования приемов конкретно-социологического анализа материалов соответствующей статистики, обзоров юридической практики и др.

**Теоретическую основу исследования** составила специальная юридическая литература по проблемам функций государства, права,

гражданского общества, правоприменительной практики, а также по общетеоретическим и отраслевым аспектам функционирования правовой политики. В дополнение к данным литературным источникам изучены труды по политологии, кибернетике, экономике, психологии в части, затрагивающей функциональные связи предметов этих наук с правовой системой общества.

**Нормативные и эмпирические основы исследования.** Избранная тема предопределила изучение широкого круга нормативных актов и материалов правоприменительной практики. В своем исследовании автор, в частности, опирался на действующую Конституцию РФ, федеральное законодательство и подзаконные акты, решения высших судебных инстанций и некоторых других органов государства, осуществляющих функции руководства практикой применения юридических норм. Кроме того, в диссертации использовались данные социологических исследований, обзоры юридической практики, относящихся к анализу отдельных этапов реализации права и особенностей осуществления отдельных функций правоприменительной политики.

**Научная новизна диссертации** выражается в том, что она является первым в юридической науке общетеоретическим исследованием функций правоприменительной политики современного российского государства:

- осуществлен категориальный анализ сущности, социального назначения и функций правоприменительной политики как одного из важнейших элементов правовой политики современного государства;
- обоснована системная взаимосвязь функций правоприменительной политики с функциями государства, права, гражданского общества, правовой политики, правоприменительной практики;
- определены основные критерии классификации функций правоприменительной политики, раскрыто содержание выделяемых на их основе функций названной политики;

- произведен теоретико-правовой анализ содержания социально-политических и государственно-правовых функций правоприменительной политики как наиболее значимых и, с точки зрения общетеоретической классификации, универсальных направлений ее воздействия на процессы реализации правовых норм;

- предложена оригинальная концепция форм, методов и средств осуществления правоприменительной политики в условиях современной России;

- обоснованы основные приоритеты и пути повышения эффективности правоприменительной политики современного российского государства.

*Результатом проведенного исследования являются следующие положения, обладающие научной новизной и выносимые на защиту:*

1. Определение функций правоприменительной политики, под которыми предлагается понимать основные направления (стороны) целенаправленного воздействия правоприменительной политики на процессы реализации права в современном российском обществе, отражающие её сущность и социальное назначение, организующую и руководящую роль в механизме правореализации.

2. Аргументировано положение о том, что функции правоприменительной политики находятся в тесной взаимосвязи с функциями государства, права, гражданского общества, правовой политики, правоприменительной практики. С одной стороны, они являются своеобразным отражением и конкретизацией функций указанных явлений (государства, права, правовой политики и др.), а, с другой, выражают ее собственные имманентные свойства и политико-управленческие возможности в сфере организации процессов осуществления права.

3. Предложена развернутая классификация функций правоприменительной политики по таким, в частности, критериям, как: время осуществления (постоянные и временные); сферы общественной жизни (социальная, экономическая, демографическая и пр.); характер

обеспечиваемых интересов (функции правоприменительной политики в сфере обеспечения реализации публичных и частных интересов); территориальный масштаб (внутренние и внешние); субъекты осуществления правоприменительной политики (функции государства и гражданского общества) и другим.

Обоснованы теоретические основания и практическая значимость классификации функций правоприменительной политики на социально-политические и государственно-правовые.

4. Социально-политические функции правоприменительной политики представляют собой основные направления ее общеполитического, идеологического, культурно-просветительского воздействия на процессы осуществления правовых норм. Специфика указанных функций состоит в том, что они: а) реализуются преимущественно в организационных формах; б) опираются на методы убеждения, просвещения, пропаганды, прогнозирования и др.; в) нацелены на создание общих политических, идеологических и прочих предпосылок для эффективной реализации права и в этом смысле имеют универсальный характер; г) отражают потенциал взаимодействия современного государства и институтов гражданского общества в области формирования и осуществления правореализационной стратегии (тактики).

Выделяются и анализируются две подгруппы указанных функций:

- функции, обусловленные природой и назначением правоприменительной политики как особого средства руководства процессами осуществления права (функция стратегического планирования; функция социального контроля; коммуникативная функция);

- функции, обусловленные влиянием интеграционных, генеративных, творчески преобразующих и иных возможностей общечеловеческой культуры, составной частью которой является правовая культура (функция правовой социализации; функция социальной интеграции, гармонизации общественных и личных интересов).

5. Государственно-правовые функции правоприменительной политики – это основные направления ее официального государственно-властного воздействия на процессы осуществления правовых норм. Своеобразие указанных функций состоит в том, что они: а) реализуются преимущественно в правовых формах; б) опираются не методы государственно-правового принуждения; в) нацелены на создание официальных управленческих предпосылок для эффективной реализации права; г) выражают прерогативы компетентных государственных органов и должностных лиц в области формирования и осуществления правореализационной стратегии (тактики).

Выделяются и анализируются две подгруппы указанных функций:

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

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

Отмечается, что социально-политические и государственно-правовые функции правоприменительной политики не следует отрывать или, тем более, противопоставлять друг другу. Они органично взаимосвязаны и представляют собой две стороны единого процесса реализации социального назначения правоприменительной политики.

6. Обоснована теоретическая модель осуществления функций правоприменительной политики, включающая разработку таких понятий, как «формы», «методы», «средства», «приоритеты» правоприменительной политики.

7. Под формами осуществления функций правоприменительной политики предлагается понимать однородную по своим внешним признакам деятельность государственных и негосударственных институтов (органов, должностных лиц, организаций и т.д.) по реализации социального назначения и функций правоприменительной политики. Выделяются и анализируются правовые (оперативно-исполнительная, правоохранительная и т.п.) и организационные (организационно-аналитическая, организационно-просветительская, координационная и пр.) формы осуществления правоприменительной политики.

8. Методы осуществления функций правоприменительной политики – это взятая в единстве совокупность приемов и способов, используемых субъектами правоприменительной политики в целях оптимизации ее воздействия на процессы реализации права. Отмечается, что своеобразие используемых в сфере правоприменительной политики методов определяется, прежде всего, природой и назначением соответствующих функций. Подчеркивается универсальное значение стимулов и ограничений как наиболее общих методов, охватывающих своим содержанием все основные и неосновные группы современных приемов и способов воздействия на поведение субъектов общественных отношений: убеждения и принуждения, поощрения и наказания, императивный, диспозитивный и т.д.

9. Средства правоприменительной политики представлены совокупностью инструментов и технологий, при помощи которых решаются текущие задачи в сфере руководства процессами реализации права, а также достигаются долгосрочные (стратегические) политико-правовые ориентиры.

Произведена классификация указанных средств на: общеполитические (послания Президента РФ, различные государственные стратегии,

концепции, доктрины и иные документы программного характера); организационные (организационно-методические и организационно-технические); правовые (универсальные: юридические нормы и иные нормативные правовые предписания устанавливающие права, обязанности, льготы, ограничения, правовые режимы и пр.; специальные: правоприменительные и интерпретационные акты, руководящие решения высших органов правоприменения, правоприменительный мониторинг, экспертиза правоприменительных актов, правоприменительная техника).

10. Правоприменительная политика имеет собственные приоритеты: наиболее важные и первоочередные задачи, выражающие актуальные и злободневные потребности правореализационной практики, решение которых требуется либо незамедлительно, либо в краткосрочной перспективе. В качестве таких приоритетов в работе рассматриваются: а) ориентация правоприменительной деятельности на обеспечение инновационного социально ориентированного развития российского государства и общества; б) обеспечение эффективной защиты прав и свобод личности; в) обеспечение реализации современных стандартов в области правосудия; г) эффективное завершение административной реформы; д) укрепление связей юридической науки и правоприменительной практики.

Приоритеты правоприменительной политики развивают и конкретизируют первоочередные задачи правотворческой политики, служат средством оптимизации законодательного курса государства с учетом состояния, потребностей и возможностей существующей практики применения юридических норм.

**Научное и практическое значение диссертационного исследования.** Теоретическая разработка функций правоприменительной политики имеет важное значение для понимания современных тенденций развития правореализационных процессов, а также путей и средств их научно-обоснованной коррекции. Выводы и положения, сформулированные в ходе работы, могут служить научной базой для дальнейшего исследования

функций отдельных видов правовой политики в соответствии с изменяющимися задачами юридической науки. Они обогащают научные знания по соответствующим разделам теории государства и права и отраслевых юридических наук: функции государства, гражданского общества, функции политики и права, в том числе правовой политики, функции самого правоприменения, функции отдельных норм права и т.д.

Функциональный анализ правоприменительной политики направлен на совершенствование соответствующей сферы государственно-правовой практики. Положения диссертации создают теоретические предпосылки для оптимизации деятельности государства по политико-правовому управлению процессами осуществления права в современной России.

Результаты исследования могут найти практическое применение в учебном процессе при преподавании курсов «Теория государства и права» и «Правовая политика».

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, докладывались на кафедре теории права и прав человека Волгоградской академии МВД России. Они нашли также отражение в опубликованных научных работах автора, а также докладывались на международных и иных научно-практических конференциях: «Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления» (Волгоград, 2013), «Право как ценность и средство государственного управления обществом» (Волгоград, 2014), «Правовая политика и права человека в современной России» (Волгоград, 2015).

Результаты исследования использовались в процессе преподавания учебной дисциплины «Теория государства и права» в Волгоградской академии МВД России.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из шести параграфов, заключения и списка литературы.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ФУНКЦИЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМА ИХ КЛАССИФИКАЦИИ

## 1.1. Понятие, сущность и социальное назначение правоприменительной политики

Правовая политика государства — это сложное и комплексное явление юридической жизни общества. В юридической науке сформировались различные подходы к пониманию ее сущности и основных направлений. Правовая политика как научно-теоретический феномен многомерна, как само право, и проявляет себя в разных измерениях: политическом, правовом, категориальном, деятельностном, доктринальном. Развитие доктринальных представлений о правовой политике отражает генезис научной мысли о ее сущности и содержании, в основе которой лежат различные подходы к пониманию политики и права, интерпретация их соотношения, роли государства и гражданского общества в формировании целей правовой политики, форм ее реализации на современном этапе развития государства и общества. Именно предметный, телеологический, функциональный анализ правовой политики как наиболее динамично развивающейся категории современной юридической науки позволит определить и проанализировать функции правоприменительной политики.

Научные интерпретации понятия правовой политики могут расходиться, но сущностные признаки выражают единое представление о данном феномене. Правовая политика, согласно позиции Н. И. Матузова, — это 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 основополагающих нормативно-правовых актах, направлена на защиту социального, государственного строя, развитие и совершенствование

общественных отношений<sup>3</sup>. Правовая политика представляется комплексом идей, целей, задач, программ, принципов, установок, которые реализуются в правовом поле посредством права. Направленная на осуществление целей и задач практическая деятельность субъектов правовой политики может рассматриваться как процесс ее реализации, но не как политика как таковая<sup>4</sup>. Подобная трактовка правовой политики позволяет говорить об особых формах ее реализации: правотворческой, правоприменительной, интерпретационной, доктринальной. Правовая политика как категория является основой для формирования всех ее разновидностей, что объясняется общностью их сущности и признаков. Данная концепция правовой политики составляет основу для формирования «содержательного» подхода к ее пониманию.

А. В. Малько развивает «деятельностный» подход к определению сущности и содержания правовой политики и дает следующую дефиницию: это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования для формирования правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности<sup>5</sup>.

М. Н. Марченко считает, что правовая политика, как стратегия государства в правовой сфере, представляет собой само явление и обозначающее его понятие, а также систему мер, методов, установок, с помощью которых и реализуется правовая политика, то есть механизм ее реализации<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Матузов Н. И. Правовая политика как важнейшая проблема юридической науки // Материалы Круглого стола «Правовая политика: от концепции к реальности». М., Саратов, 2004. С. 195.

<sup>4</sup> Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 309—311.

<sup>5</sup> Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2010. С. 26.

<sup>6</sup> Марченко М. Н. Источники права. М., 2006. С. 245—246.

Понимание правовой политики О. Ю. Рыбаковым представлено тремя наиболее общими подходами: 1) комплекс целей, мер, задач, программ, установок; 2) особое сложное социальное явление; 3) деятельность различных субъектов права<sup>7</sup>. При этом ученый также говорит о правовой политике в узком смысле как о деятельности в сфере права и посредством права, а в широком смысле — как о деятельности прежде всего государственных органов, общественных объединений и граждан, включающих систему средств, целей, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина<sup>8</sup>. Из данного положения следует, что правовая политика является, по существу, интегративным юридическим средством решения наиболее злободневных и сложных задач общественного развития, а О. Ю. Рыбаков развивает «интегративный» подход к определению понятия правовой политики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако, на наш взгляд, такой подход не позволяет полноценно проводить анализ правоприменительной политики, которая является наиболее динамично развивающейся формой ее реализации, осуществляющая модернизацию права и правовой системы путем решения ее наиболее актуальных текущих задач, а также определять долговременные ориентиры правового прогресса.

В. А. Рудковский считает, что правовая политика может быть определена как разновидность государственной политики, которая находится в закономерной связи с правовой сферой жизни общества и является необходимым организующим и достаточным фактором ее формирования, функционирования и развития. Содержание правовой политики понимается как совокупность свойств и элементов, в которых непосредственно выражаются ее сущность и социальная направленность. В широком смысле

---

<sup>7</sup> Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2011. С. 15.

<sup>8</sup> Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб, 2004. С. 49.

содержание правовой политики представлено системой отношений между ее субъектами по поводу обеспечения юридически значимых интересов. В узком смысле это государственно-правовая стратегия и тактика: исходные цели, задачи, принципы правового регулирования и правового развития и система эффективных средств, приемов, методов, способов осуществления исходных ориентиров правовой политики<sup>9</sup>. Такое понимание сущности и назначения правовой политики позволяет выделить три основных подхода к феномену правовой политики: ценностно-нормативный (аксиологический), инструментальный и предметно-функциональный<sup>10</sup>, — что свидетельствует о ее комплексном, всеобщем, интегративном характере для юридической науки и практики. Правовая политика представляется динамично развивающимся явлением, которое необходимо постоянно корректировать, учитывая постоянно изменяющиеся социальные, политические, экономические условия, что приводит к формулированию как новой правовой политики, так и системы приоритетов на каждом новом этапе развития государства и общества<sup>11</sup>.

Итак, рассмотрев представленные точки зрения, мы считаем целесообразным взять за основу определение правовой политики, сформулированное В. А. Рудковским: оно наиболее точно дает характеристику данного понятия и закладывает основу для дальнейшего анализа разновидности правовой политики — правоприменительной политики.

**Правовая политика** — это обусловленная общим политическим курсом стратегия (тактика) деятельности государства в правовой сфере, выражающая его официальную позицию по ключевым вопросам правового

---

<sup>9</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2009. С. 153, 161.

<sup>10</sup> Рудковский В. А. Там же. С. 125.

<sup>11</sup> Рудковский В. А. Там же. С. 118.

регулируемая и направленная на совершенствование и развитие действующего права в соответствии с определенной иерархией ценностей.

В зависимости от подходов к пониманию сущности правовой политики как родового явления в современной российской юриспруденции существует несколько подходов к пониманию сущности, содержания, функций правоприменительной политики.

Говоря о правоприменительной политике, А. В. Малько считает, что в первую очередь необходимо говорить о формах реализации правовой политики: доктринальной, правотворческой, правоприменительной, интерпретационной. Можно выстроить определенную иерархию указанных форм: на доктринальном уровне формируется концепция правовой политики, указываются ее приоритеты, ценности, программные установки, формулируются теоретические основания для дальнейшей правотворческой, правоприменительной, интерпретационной деятельности; идейное развитие ценностных оснований правотворческие органы закрепляют в нормах права; затем правоприменительные органы интерпретируют и применяют такие нормы к реальным общественным отношениям.

В последнее десятилетие на федеральном и региональном уровне была выстроена нормативная модель общественных отношений, закреплённая в законодательстве в корпусе нормативно-правовых актов. Однако уровень реализации права во многих сферах общественной и политической жизни остается недостаточным. Поэтому внимание органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций стало обращено на правореализацию, и в первую очередь на правоприменительную деятельность. Соответственно, актуализируется и потребность в правоприменительной политике как «политике хотя и самостоятельной, но во

многом подчиненной общим ориентирам, исходящим от правотворческой политики, выступающей своеобразным ее «продолжением»<sup>12</sup>.

Об этом свидетельствует и история познания и восприятия правовой политики. Сначала правовую политику стали воспринимать, как известно, в большей степени в качестве правотворческой деятельности<sup>13</sup>. Затем большую актуальность стала приобретать именно правоприменительная политика, которая призвана конкретизировать, уточнять, детализировать правотворческую политику и вырабатывать ориентиры для интерпретационной деятельности.

По мнению Н. Н. Вопленко, правовая политика, будучи составной частью политики как комплексного социального явления, имеет своим объектом правовую жизнь общества и выражает основные направления стратегии и тактики создания и реализации права, что позволяет выделить в ее содержании, наряду с правотворческой, правоприменительную политику как относительно обособленное правовое явление, фокусирующее в себе основные тенденции теории и практики правоприменительной деятельности<sup>14</sup>.

Особенно важна выработка стратегии и тактики правоприменительной политики для органов внутренних дел в связи с тем особым положением, которое они занимают в процессе реализации и применения права. Конечно, можно согласиться с А. В. Малько, утверждающим, что правоприменительная политика закладывается уже на уровне правотворческой, в рамках определения стратегии законодательства, которая выступает нормативной основой правоприменительной деятельности. Именно здесь создаются ориентиры для всего механизма правового

---

<sup>12</sup> Малько А. В. Российская правоприменительная политика как особая разновидность правовой политики // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Волгоград, 2013. С. 3—16.

<sup>13</sup> Поленина С. В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 180.

<sup>14</sup> Вопленко Н. Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание // Тезисы докладов 9-й научной конференции ВолГУ. Волгоград, 1992. С. 96—97.

регулирующего, как для принятия, так и для реализации юридических норм<sup>15</sup>. Однако необходимо учитывать в первую очередь то, что основным назначением правоприменительной политики являются консолидация, систематизация средств и элементов правоприменительной деятельности, выработка ее стратегических направлений, организация правоприменительного процесса, достижение целей и осуществление функций.

Правоприменительная политика осуществляется государством на всех этапах своего развития, так как важно не только принять корпус нормативных правовых актов, но и гарантировать их претворение в жизнь в процессе механизма правового регулирования общественных отношений. Направление и координация правоприменительной деятельности — это первоочередная задача государства, его органов и должностных лиц для сохранения конституционного строя, общественного и правового порядка и преобладающих общественных, экономических, политических отношений. Проблема эффективной правореализации, претворения воли законодателя в жизнь актуализируется в период нестабильного развития государства.

Например, в современной России вновь изменяются потребности и интересы государства и общества в связи с трагическими событиями в соседнем государстве и всевозрастающим потоком беженцев, правоприменительные органы и должностные лица призваны наиболее эффективно решать задачи и выполнять свои функции для упорядочения процессов применения права. Правительство РФ приняло несколько Постановлений, призванных координировать действия сотрудников различных органов государственной власти. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» утверждены временные

---

<sup>15</sup> Малько А. В. Правовая политика — категория XXI века и о ее роли в евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (71). С. 8—13.

правила, определяющие порядок предоставления гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, а также прибывшим с ними в поисках убежища членам их семей, в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» возможности временного пребывания на территории Российской Федерации по гуманитарным основаниям в связи с ситуацией, сложившейся на Украине<sup>16</sup>. Данный документ заложил нормативные основы эффективного взаимодействия территориальных органов Федеральной миграционной службы, инфраструктуры многофункциональных центров и организаций, проводящих обязательное медицинское освидетельствование. Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом Федеральной миграционной службы по месту подачи лицом письменного заявления в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня подачи заявления. Иные постановления призваны урегулировать вопросы количества беженцев в каждом регионе России, межбюджетного взаимодействия и оказания помощи бюджетам регионов, координации транспортного сопровождения беженцев<sup>17</sup>, систематизировать работу

---

<sup>16</sup> Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Номер опубликования: 0001201407240046. Дата опубликования: 24.07.2014

<sup>17</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»//Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Номер опубликования № 0001201407240011. Дата опубликования 24.07.2014 г.; Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 692 «О предоставлении в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения» //Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Номер опубликования № 0001201407240045. Дата опубликования 24.07.2014 г.; Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 693 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим

правоприменительных органов по поддержанию социально-правового порядка, выработать общую стратегию государства в отношении граждан Украины, экстренно прибывающих на территорию России, реализовать единые государственные подходы и принципы с учетом объективного динамического развития общественных отношений.

Таким образом, в каждом государстве существует, функционирует система органов, основной целью которых является осуществление правоприменительной деятельности. Для согласованной работы всей этой системы необходимыми являются:

- сохранение конституционного правопорядка;
- выработка и проведение в жизнь единых для всех органов и должностных лиц, осуществляющих правоприменительную деятельность, подходов, требований для решения целей и задач правовой политики государства в сфере применения права;
- реализация воли законодателя;
- учет динамичных явлений в праве и политике, а также изменяющихся потребностей общества и государства.

Следовательно, в первую очередь необходимо правильно организовать правоприменительные процессы и эффективно, качественно управлять ими, а через управление правоприменением воздействовать на процессы осуществления права в целом. В этом и состоит сущность правоприменительной политики.

Все вышеназванные факторы обуславливают необходимость правоприменительной политики и ее изучение на общетеоретическом и отраслевом уровнях.

Правоприменительная политика — это и есть правовая политика в сфере властной реализации правовых норм, т.е. не нечто производное и вторичное по отношению к правовой политике, а сама правовая политика в одной из форм своего бытия<sup>18</sup>.

Объектом политико-управленческого воздействия правоприменительной политики являются общественные отношения, формирующиеся в сфере осуществления права, а непосредственным предметом указанного воздействия выступают правоприменительная деятельность, ее цели, задачи, принципы, методы<sup>19</sup>.

Субъектами правоприменительной политики являются государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления, институты гражданского общества.

Основными признаками, характеризующими правоприменительную политику как особый сегмент правовой политики, являются:

- выработка стратегии и тактики правоприменительной деятельности;
- совершенствование механизма правореализации;
- конкретизирующий характер общей стратегии правового регулирования на стадии реализации права;
- интегративный компонент, призванный объединить основные свойства, признаки, закономерности стратегии (тактики) правоприменительной деятельности;
- идейно-теоретическая основа, организующая и направляющая деятельность субъектов правоприменительной политики;
- взаимосвязь, взаимозависимость с иными видами правовой политики (правотворческой, интерпретационной и пр.);

---

<sup>18</sup> Рудковский В. А. Правоприменительная политика: теория и практика // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Волгоград, 2013. С. 37.

<sup>19</sup> См. подробнее: Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 267—269.

- подзаконный характер, обусловленность системой нормативно-правовых предписаний;
- компенсаторный характер, проявляющийся в случае возникновения пробелов, коллизий, конкуренции норм права на стадии их реализации;
- осуществление правоприменительного толкования при необходимости быстро, оперативно реагировать на возникшие проблемы правореализации и решать их с помощью толкования и конкретизации права;
- влияние на принятие, изменение, отмену, нормативно-правовых актов, учитывая потребности правоприменения;
- нацеленность на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Содержание правоприменительной политики раскрывает основные приоритеты государства в правореализационной деятельности, а также ее цели, задачи, принципы, координацию правоприменительной деятельности на территории государства, определение критериев эффективности правоприменительной деятельности должностных лиц, осуществляющих индивидуально-властное регулирование, гарантии сохранения режима законности и правопорядка.

Н. Н. Вопленко, раскрывая содержание правоприменительной политики, выделяет три основных части: программно-директивную, нормативно-управленческую, тенденции практики правоприменения, которые обобщены единым признаком: властной формой реализации<sup>20</sup>.

В. А. Рудковский пишет, что правоприменительная политика воплощается в концептуальных положениях, руководящих директивах, организации, формах, методах, средствах, тенденциях, правоприменительной деятельности. Ее содержание может быть представлено четырьмя взаимосвязанными блоками: идейно-целевым (концептуальным),

---

<sup>20</sup> Вопленко Н. Н. Правоприменительная политика и справедливость // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Волгоград, 2013. С. 17—25.

программно-директивным, организационно-управленческим и деятельно-практическим<sup>21</sup>.

На наш взгляд, содержание правоприменительной политики может быть представлено следующими компонентами: ценностно-нормативным, программно-целевым, организационным, праксеологическим.

Ценностно-нормативный компонент взаимосвязан с программно-целевым. Ценности позволяют выстраивать системы ценностных отношений в социуме, конституируют процессы оценивания, вынесения оценок как способов установления значимостей чего-либо для субъектов. Понятие «ценность» играет центральную роль при анализе механизмов целеполагания и долженствования. В этом отношении ценности, обеспечивая временную преэминентность, позволяют структурировать действительность как мир ценностно-обоснованных целей (не обязательно достижимых, но всегда определяющих вектора изменений и развития). Одновременно ценности всегда абсолютны, не подлежат обсуждению и оспариванию, устанавливают «пределы» изменчивости для любых явлений человеческого бытия<sup>22</sup>.

Подобное понимание ценностей в правовой сфере позволяет предположить, что ценности, будучи абсолютными для человека, не всегда являются таковыми для права. Каждая ценность в определенный исторический период воспринимается людьми по-разному, именно динамика отражается в системах национального права, в концепциях правовой политики, при выработке стратегии правоприменительной политики. Нормативный компонент призван не только актуализировать ценности в правовой действительности, но и строить правовую жизнь на ценностной

---

<sup>21</sup> См. подробнее: Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 273.

<sup>22</sup> Абушенко В. Л. Ценность // Социология: Энциклопедия / сост.: А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. Мн.: Книжный Дом, 2003. С. 858.

основе. Однако идеологическое развитие каждой ценности и ее нормативное закрепление могут отличаться в разные исторические периоды.

Программно-целевой компонент правоприменительной политики включает в себя концепцию этого вида правовой политики, разработанную на законодательном и доктринальном уровнях. Программы, цели и задачи, основные направления правоприменительной политики, принципы свободы, равенства, справедливости, гуманизма, защиты прав и свобод человека и гражданина формулируются в преамбулах к нормативным актам, посланиях Президента, выступлениях и заявлениях председателей Палат Федерального Собрания, Правительства, Конституционного и Верховного судов, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, членов Правительства. В результате формируется комплексная стратегия правоприменительной политики государства. Она выступает именно как «система идеологических ориентиров, форма выражения и конкретизации официальной политико-правовой идеологии»<sup>23</sup>, исключительно важной для развития государства и общества в целом. На наш взгляд, цели и задачи правоприменительной политики складываются в рамках разработки общей стратегии. Проводится анализ основных тенденций развития, закладываются основы взаимодействия ее субъектов, ставятся ориентиры для юридической практики в целом.

«Суверенитет и территориальная целостность — фундаментальные ценности». Стратегическое планирование в этом направлении включает, во-первых, постановку целей развития государства: обеспечение независимости и единства; защита территории, конституционного строя; своевременная нейтрализация внутренних и внешних угроз. Поставленные цели требуют решения следующих задач: 1) последовательная работа по укреплению межнационального согласия, грамотная миграционная политика; 2) защита конституционного строя, обеспечение верховенства Конституции, единства

---

<sup>23</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 273.

экономического и правового пространства на всей территории России, защита прав граждан; 3) обеспечение устойчивого и сбалансированного экономического и социального развития; 4) развитие Вооруженных Сил как гаранта суверенитета и территориальной целостности России<sup>24</sup>.

В обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, постоянно совершенствуется нормативная база, вносятся изменения и дополнения в действующие нормативные правовые акты либо, ввиду динамично меняющихся общественных отношений, принимаются новые. Примером могут служить Постановления Правительства РФ об изменениях, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей».

Изменения предусматривают новый порядок хранения и передачи информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и информации об этих пользователях, предоставления ее уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации<sup>25</sup>. А также введена

---

<sup>24</sup> См. подробно: Вступительное слово Президента Российской Федерации на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 22.07.2014// Электронный ресурс Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/46305>. Дата обращения 14.08.2014.

<sup>25</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 759 г. Москва "О Правилах хранения организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и информации об этих пользователях, предоставления ее уполномоченным государственным органам, осуществляющим

обязанность оператора связи до оказания универсальных услуг связи по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа проводить идентификацию пользователей. Сведения о пользователях (ФИО, реквизиты основного документа, удостоверяющего личность), а также об объеме и времени оказания им услуг связи должны храниться оператором универсального обслуживания не менее шести месяцев<sup>26</sup>.

В целях развития Вооруженных Сил были приняты поправки в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» о создании системы военной подготовки, позволяющей всем студентам вузов пройти ее и получить военно-учетную специальность. Студенты-очники обоих полов, не достигшие 30-летнего возраста, могут заключить с Минобороны России договоры об обучении по программам военной подготовки офицеров, сержантов (старшин), солдат (матросов) запаса на военной кафедре при вузе с обязательным прохождением ими учебных сборов. Пройти военную подготовку вправе любой обучающийся. При этом учитываются состояние здоровья и результаты профессионального психологического отбора<sup>27</sup>.

Приведенные примеры иллюстрируют, на наш взгляд, взаимосвязь ценностно-нормативного и программно-целевого компонентов правоприменительной политики, составляющих ее идеологическую основу.

---

оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации" // Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). Дата обращения 06.08.2014.

<sup>26</sup> Постановление Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 758 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). Дата обращения 06.08.2014.

<sup>27</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" и статьи 25 и 61 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" // Российская газета. 2014. 23 июля. № 6435.

Организационный компонент является механизмом перевода ценностей и норм права, стратегий правоприменительной политики в сферу их практического осуществления. Этот компонент представляет собой систему подзаконных актов: постановлений, приказов, инструкций, правил, информационных писем, обзоров правоприменительной практики, указаний руководителей различных органов власти — всего, что составляет так называемое служебное право. Оно призвано регулировать внутриведомственное и межведомственное взаимодействие по актуальным вопросам применения права, формированию тактики правоприменительной политики, выработке «организационно-вспомогательных правил понимания и реализации правовых норм»<sup>28</sup>.

Например, Приказ МВД России от 1 апреля 2014 года № 199 утверждает инструкцию о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-разыскного мероприятия «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» и перечень должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении такого мероприятия<sup>29</sup>.

В целях обеспечения правопорядка в пассажирских поездах, безопасных условий для проезда пассажиров и деятельности работников локомотивных и поездных бригад в Российской Федерации, осуществляется сопровождение пассажирских поездов нарядами полиции линейного управления или линейного отдела. Совместный приказ МВД России и Министерства транспорта России от 27 декабря 2013 года № 1022/487 утвердил инструкции по организации (порядка) работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по

---

<sup>28</sup> Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 501.

<sup>29</sup> Российская газета. 2014. 28 мая. № 118.

обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения<sup>30</sup>.

Новая инструкция должна быть изучена и начать применяться сотрудниками МВД согласованно с должностными лицами транспортных организаций в установленный приказом срок. Следовательно, главам ГУТ МВД России и Федерального агентства железнодорожного транспорта необходимо организовать изучение и выполнение соответствующими должностными лицами требований Инструкции, утвержденной настоящим приказом, что и было сделано соответствующими распоряжениями.

Значение актов внутриведомственного, служебного права исключительно велико, ибо они определяют внутреннюю политику органа государственной власти по вопросам правоприменения, ее цели, задачи, принципы, формируют прецеденты и деловые обыкновения, детализируют и уточняют правила служебной дисциплины при рассмотрении дел, обосновывают внутриведомственные интересы, отражают персональную правоприменительную политику руководителя<sup>31</sup>.

Организационная составляющая правоприменительной политики, как пишет В. А. Рудковский, охватывает также вопросы кадрового обеспечения органов правоприменения, повышения профессионализма и культуры правоприменительной деятельности, определения эффективных форм контроля и координации деятельности, информационно-методического и материально-технического обеспечения<sup>32</sup>. Во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 года № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»<sup>33</sup> был издан соответствующий ему Приказ МВД России, который утвердил

---

<sup>30</sup> Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34.

<sup>31</sup> Вопленко Н.Н. Правоприменительная политика и справедливость. С. 17 – 25.

<sup>32</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 283.

<sup>33</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2011. № 43. Ст. 6072; 2013. № 9. Ст. 948.

нормы снабжения специальным обмундированием сотрудников органов внутренних дел РФ, выполняющих служебно-боевые задачи. В соответствии с приказом начальник Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России должен организовать обеспечение вещевым имуществом, а руководители территориальных органов МВД России, образовательных, научных, медико-санитарных и санаторно-курортных организаций системы МВД России должны обеспечивать сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, выполняющих служебно-боевые задачи в условиях чрезвычайного положения, вооруженных конфликтов и контртеррористических операций, а также выполняющих задачи по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп или преступников в условиях горной и лесистой местностей, предметами вещевого имущества по норме снабжения, утвержденной приказом<sup>34</sup>.

Приказы, регламенты, инструкции являются основой организационного компонента правоприменительной политики, так как через них реализуются ценностно-нормативный и программно-целевой компоненты. Кроме того, необходимо отметить тесную взаимосвязь организационного компонента с праксеологическим.

Праксеология (от греч. *πράξις* — практика) — теория эффективной организации деятельности, наука о принципах и методах эффективной деятельности. Исследования в этой области носят обобщающий теоретический характер и предназначены для практического использования при совершенствовании деятельности органов государственного управления,

---

<sup>34</sup> Приказ МВД России от 19 июня 2014 г. № 511 «Об утверждении Норм снабжения специальным обмундированием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, выполняющих служебно-боевые задачи в условиях чрезвычайного положения, вооруженных конфликтов и контртеррористических операций, а также выполняющих задачи по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп или преступников в условиях горной и лесистой местностей»// Зарегистрирован в Минюсте России 30 июля 2014 года, регистрационный № 33358.

научных учреждений, промышленных и сельскохозяйственных предприятий и др.<sup>35</sup> В правовой сфере именно путем теоретического обобщения и систематизации достигается эффективность, результативность, оперативность принимаемых правоприменительных решений. Использование термина «праксеология» в юриспруденции имеет свои особенности. Он может использоваться, во-первых, для построения системы понятий и категорий, описывающих практическую деятельность, во-вторых — при разработке эффективных приемов и средств правоприменительной политики, в-третьих — для выявления и устранения ошибок<sup>36</sup>. Следовательно, праксеологический компонент представляет собой актуализированную юридическую практику. Он представлен прецедентами толкования и применения, правоположениями, деловыми обыкновениями<sup>37</sup>, а также постановлениями Конституционного Суда РФ, Пленумов высших судебных инстанций, письмами и указаниями федеральных органов исполнительной власти, научно-практическими обзорами и комментариями судебной практики. Данный компонент правоприменительной политики, разрабатывая ее тактику, призван обеспечивать законность и правопорядок.

Политика вырабатывается на основе существующей практики и видит свою задачу в том, чтобы ее либо сохранить, либо усовершенствовать. В указанном смысле, как пишет В. А. Рудковский, фактором правоприменительной политики является всякая практика, и прогрессивная, и регрессивная<sup>38</sup>. Праксеологический компонент включает важные для юридической практики тенденции, иллюстрирующие и прогнозирующие основные направления ее развития. Это своеобразная линия поведения правоприменительных органов и должностных лиц по таким актуальным

---

<sup>35</sup> Лопатников Л. И. Праксеология // Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2003. 520 с.

<sup>36</sup> Гаврилова Ю. А. Толкование права по объему: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008. С. 100—101.

<sup>37</sup> Вопленко Н. Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции. Волгоград, 2004. С. 115.

<sup>38</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 287.

вопросам правоприменения, как защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение безопасности, охрана здоровья и т. д. Анализируя правоприменительные тенденции в целом, можно говорить о карательном либо либеральном характере правоприменительной политики<sup>39</sup> по разным категориям дел. Например, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 2 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» разъясняет некоторые положения данного акта и контексте его применения судами. В соответствии с положениями статьи 46 Конвенции, истолкованными с учетом Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (2000) 2 от 19 января 2000 года «По пересмотру дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского Суда по правам человека», основанием для пересмотра судебного акта ввиду новых обстоятельств является не всякое установленное Европейским Судом нарушение Российской Федерацией положений Конвенции или Протоколов к ней. В связи с этим *разъяснить судам, что судебный акт подлежит пересмотру в том случае, если заявитель продолжает испытывать неблагоприятные последствия такого акта* или выплаченная заявителю справедливая компенсация, присужденная Европейским Судом во исполнение статьи 41 Конвенции, не обеспечивают восстановление нарушенных прав и свобод. При рассмотрении судом вопроса о необходимости пересмотра судебного акта учитывается причинно-следственная связь между установленным Европейским Судом нарушением Конвенции или Протоколов к ней и неблагоприятными последствиями, которые продолжает испытывать заявитель<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Вопленко Н. Н. Правоприменительная политика и справедливость. С. 17—25.

<sup>40</sup> Электронный ресурс Верховный Суд Российской Федерации: Режим доступа: [http://\\_ппвс.рф/2013/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N21-ot-27.06.2013.html](http://_ппвс.рф/2013/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N21-ot-27.06.2013.html).

Праксеологический компонент часто взаимосвязан с организационным компонентом правоприменительной политики. Принимаемые решения могут не только обеспечивать порядок взаимодействия органов государственной власти и должностных лиц, но и аккумулировать тенденции юридической практики, решая при этом текущие вопросы правоприменения. Например, в целях однообразного понимания и применения норм и отдельных положений Административного регламента исполнения государственной услуги по регистрации транспортных средств Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России опубликовало и направило для использования в служебной деятельности во все регистрационные подразделения Госавтоинспекции всех субъектов Российской Федерации разъяснения отдельных вопросов, касающихся регистрации транспортных средств. Разъяснения касались вопросов перерегистрации ТС в случае замены кузова (двигателя), единообразного применения норм Технического регламента о безопасности колесных транспортных средств в случае внесения изменения в конструкцию транспортного средства, связанного с удлинением рамы (несущего кузова), а также взаимодействия с Федеральной службой судебных приставов посредством телефонной или факсимильной связи для подтверждения факта выдачи собственнику ТС оформленного в установленном порядке процессуального документа (постановления) о снятии ограничений на транспортное средство<sup>41</sup>.

Таким образом, правоприменительная политика характеризуется наличием ценностно-нормативного компонента, ориентированного на основополагающие ценности личности, общества и государства, идеи законности, справедливости, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, программно-целевого компонента, формирующего основные стратегии правоприменения, цели, задачи, принципы организационного и

---

<sup>41</sup> См. подробно: Электронный ресурс. СПС «Консультант-Плюс». Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89132;dst=0;ts=424CD25AE6CB871C685FC6DCFF9F1103;rnd=0.6207226347178221> . Дата обращения 16.08.2014.

праксеологического компонентов, призванных разработать и оптимизировать тактические средства правоприменительной политики.

Социальное назначение правоприменительной политики состоит в реализации принципов законности, справедливости, гуманизма, демократизма, приоритета прав и свобод личности. Однако в России укоренилось мнение, что зачастую судебные решения и решения иных органов власти, основанные формально на нормах законов, не согласуются с понятиями справедливости и разумности. Представляется, что одна из причин подобного настроения населения нашего государства — формализм в процессе применения права (формальная законность). То есть законным признается любое решение, формально соответствующее букве закона<sup>42</sup>.

Проблема реализации принципа законности состоит в точном соблюдении положений Конституции, норм законов и подзаконных актов. Однако подчас доминирование норм подзаконных актов (инструкций, разъяснений) в правоприменительной деятельности не позволяет реализовывать принцип справедливости. Как пишет профессор Н. Н. Вопленко, справедливость в сфере права есть состояние соответствия нравственного и правового регулирования, выражающееся в качествах законности, истинности и легитимности правовых норм, отношений и актов реализации права<sup>43</sup>.

В. М. Шафиров выделяет следующие требования правозаконности: верховенство права, верховенство правового закона, соблюдения и уважения прав и свобод человека, культурности правотворческой и правореализующей деятельности, разумность применения права<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ростовцев Е. Г. К вопросу о разумности правоприменительной политики современного российского государства. // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: сборник докладов. Красноярск, 2012. С. 262—268.

<sup>43</sup> Вопленко Н. Н. Понятие и виды юридической справедливости // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 14

<sup>44</sup> Шафиров В. М. Законность в правовом государстве // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 42.

Профессор Н. А. Власенко считает, что правоприменительное усмотрение представляется примером проявления неопределенности в праве. «Одним из оптимальных критериев придания определенности усмотрению выступает разумность. Это своего рода “мостик”, то есть переход от неопределенности к определенности с помощью начала разумности»<sup>45</sup>. Например, нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (часть 1 статья 107) позволяют судам назначать сроки рассмотрения дела с учетом принципа разумности. В области правоприменения речь идет о системе правовых идей, взглядов, чувств, ценностных ориентаций, разумности, определяющих действия его субъектов. Поэтому социальным назначением правоприменительной политики является и преодоление негативного отношения населения путем принятия решений, основанных на законности, справедливости, учитывающих интересы и волю народа, повышение правового сознания и дисциплины государственных органов и должностных лиц.

Правоприменительная деятельность имеет огромное значение и для реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, особенно когда затрагиваются интересы не только личности, но и общества, государства. Поэтому социальным назначением правоприменительной политики является согласование прав, свобод, интересов, урегулирование конфликтов законными способами.

Например, Президент России В. В. Путин в «Послании Президента Федеральному Собранию» от 12 декабря 2013 года отметил всевозрастающее значение норм морали и нравственности, ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе жизни религиозной, ценностей гуманизма и разнообразия мира, и провозгласил защиту традиционных ценностей, поскольку они являются духовной, нравственной основой цивилизации. При этом В. В. Путин справедливо отметил, что пересмотр

---

<sup>45</sup> Власенко Н. А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 47—49.

национальных традиций и различий наций и культур, исходя из абстрактных, отвлеченных идей, в корне антидемократичен, поскольку проводится в жизнь вопреки воле народного большинства<sup>46</sup>.

Подобное программное заявление может расцениваться как продолжение риторики последнего года о поправках в федеральные законы относительно запрета пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. После отмены уголовного наказания за мужеложство 3 июня 1993 года попытки законодательного запрета «пропаганды гомосексуализма» в России предпринимались как на федеральном, так и на региональном уровнях с 2000-х годов. Однако категоричные заявления международного сообщества, ссылки на нормы международного права не позволяли законодательным органам принять документы. Подобная динамика нормативной основы правоприменительной политики характеризует динамичное ценностно-идейное развитие российского законодательства от принятия большинства либеральных идей в начале 1990-х до поддержания традиционной семьи и защите детей в настоящий период. Ценность свободы человека и гражданина, провозглашаемая как абсолютная, может быть ограничена, если речь идет о защите прав детей с учетом мнения большинства населения. Поправки вносят изменения в Кодекс об административных правонарушениях, устанавливая административную ответственность за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних (статья 6.21 КоАП РФ), в федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», согласно которым к информации, запрещенной для распространения среди детей, относится также и информация, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения. Кроме того, поправки были внесены в закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», которые установили, что органы

---

<sup>46</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 12 декабря 2014 //www.kremlin.ru/transcripts/19825/work

государственной власти Российской Федерации принимают меры по защите ребенка также и от информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения<sup>47</sup>. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, 88 % россиян поддержали законодательную инициативу по введению запрета<sup>48</sup>. Реализация правовой политики в отношении здоровья и безопасности детей обоснованно вводит дополнительные ограничения на распространение информации.

Таким образом, сущность, содержание, цели и социальное назначение правоприменительной политики конкретизируются в ее функциях. **Функции правоприменительной политики** — это основные направления (стороны) целенаправленного воздействия правоприменительной политики на процессы реализации права в современном российском обществе, отражающие ее сущность и социальное назначение, организующую и руководящую роль в механизме правореализации.

Функции правоприменительной политики классифицируются по характеру решаемых задач; сфере осуществления; степени важности. Поскольку основной задачей правоприменительной политики является обеспечение целесообразного, законного и эффективного развития правореализационных процессов, особое внимание уделяется анализу ценностно-ориентационной, прогностической, планово-организаторской и контрольно-координационной функций правоприменительной политики современного Российского государства<sup>49</sup>. Любая правовая политика реализуется на практике посредством функций, в которых политика

---

<sup>47</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 30 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» // Российская газета. 2013. 2 июля "РГ" - Федеральный выпуск. № 6117.

<sup>48</sup> Российская газета. 2013. 2 июля. "РГ" - Федеральный выпуск. № 6117.

<sup>49</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 304—320.

материализуется, раскрывается ее природа, социальное назначение, служебная роль<sup>50</sup>.

Проблема функций правоприменительной политики является новой, актуальной и практически не разработанной темой для теории государства и права. Функциональный анализ правоприменительной политики необходим для более полного, всестороннего ее изучения. Функции правоприменительной политики имеют интегрирующий, синтезирующий характер. Они обусловлены с одной стороны правом, как универсальным регулятором общественных отношений, правовой политикой, с другой стороны — функциями правоприменения, как властной организационной процессуальной деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц путем издания специального правоприменительного акта.

## **1.2. Критерии классификации и виды функций правоприменительной политики**

Как ранее отмечалось, понятие «функции правоприменительной политики» является недостаточно разработанным, но вполне самостоятельным в теории правовой политики. На наш взгляд, такое состояние его научной разработки во многом определяется тем, что содержание данного понятия является результатом отражения и взаимодействия таких понятий и категорий, как: функции государства и гражданского общества, функции политики (правовой политики), функции права, функции правоприменения. Следовательно, уровень исследования функций правоприменительной политики зависит от интенсивности разработки теоретических аспектов каждой из названных функций. И если влияние функций политики и права, а также функций правовой политики на

---

<sup>50</sup> См. подробнее: Струсь К. А. Функции правовой политики в сфере формирования гражданского общества // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Политика и право. 2009. № 4. С. 46—55.

объем и содержание этого понятия представляется достаточно очевидным с точки зрения формальной логики, то использование функций государства и в особенности функций гражданского общества при анализе функций правоприменительной политики требует установления их взаимной связи, зависимости и соотношения.

По нашему мнению, обоснованные с данных позиций функции правоприменительной политики классифицируются по широкому кругу оснований, которые образуют систему критериев классификации функций правоприменительной политики. В рамках этой системы классификационных критериев представляется необходимым и возможным произвести теоретико-правовой анализ содержания основных функций правоприменительной политики. Тем самым удовлетворяются задачи юридической науки обеспечить единообразие и системность научных подходов к анализу этого своеобразного феномена.

Многообразие, сложный и разнонаправленный характер функций правоприменительной политики объясняются также потребностями юридической практики максимально согласовать и упорядочить позитивное взаимодействие субъектов (носителей) политико-правовой активности (государство, гражданское общество, личность), объектов их целенаправленного воздействия (правовая сфера, отдельные правоприменительные производства и стадии, конкретные социально-политические и государственно-правовые явления, требующие специальной властной регламентации, и т. п.), а также используемые при этом формы, методы и средства осуществления функций (правоприменительные, интерпретационные акты, правомерные действия граждан и организаций, правовое планирование, учет, контроль и надзор и др.).

В рамках предложенного подхода к пониманию функций правоприменительной политики мы убеждены в том, что основания выделения и классификационные группы таких функций производны от элементного состава правовой политики в целом. В. А. Рудковский относит к

числу таких составных элементов правовой политики ее *субъект, объект (предмет), содержание и форму*<sup>51</sup>. В силу того, что правоприменительная политика является особой разновидностью правовой политики государства, можно утверждать, что данная познавательная конструкция в полной мере применима и к составу правоприменительной политики.

Если анализировать *субъектный состав* правоприменительной политики, то следует признать, что большинство современных точек зрения ученых останавливается на включении в круг субъектов правовой, а значит, и правоприменительной политики не только государства, его уполномоченных органов и должностных лиц (хотя, пожалуй, это наиболее важный и основной ее субъект), но и негосударственных субъектов: органов местного самоуправления, общественных объединений, отдельных организаций и индивидов.

Так, Н. И. Матузов еще в одной из своих ранних статей указывал, что российская правовая политика вырабатывается Президентом РФ, Государственной Думой, Советом Федерации, Правительством, Конституционным Судом, депутатским корпусом, парламентскими комитетами, научными учреждениями, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Федерации, всеми, кто обладает правом законодательной инициативы. В формировании этой политики принимают участие политические партии, общественные организации, движения, объединения, а также граждане, но не непосредственно, а через официальные каналы и прессу<sup>52</sup>.

А. В. Малько, являющийся одним из основоположников и активных разработчиков проблем правовой политики, считает, что она представляет собой, прежде всего, научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию

---

<sup>51</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права С. 197.

<sup>52</sup> Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 9.

эффективного механизма правового регулирования и цивилизованному использованию юридических средств в достижении разнообразных социально-правовых целей<sup>53</sup>.

В. А. Рудковский считает, что субъектный состав правовой политики может быть представлен двумя группами субъектов: 1) субъекты, юридически и политически ответственные за качество и эффективность правовой политики (в эту группу попадают в основном органы и должностные лица государства и местного самоуправления); 2) субъекты, участвующие в процессах выработки и реализации правовой политики в порядке гражданской инициативы, к которым относятся различные институты гражданского общества<sup>54</sup>.

О. Ю. Рыбаков, различая понятия правовой политики в широком и узком смыслах, тем не менее утверждает, что в широком смысле она представляет собой деятельность прежде всего государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений, граждан, включающую систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правовых механизмов, перспектив развития законодательства, создание, поддержание и развитие условий для осуществления интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с ее обязанностями<sup>55</sup>.

Отсюда одним из базовых параметров классификаций функций правоприменительной политики является субъект правоприменительной политики с точки зрения выполняемых им политико-правовых задач и функций в общественной жизни, в первую очередь, с позиции *функций государства и функций гражданского общества*.

---

<sup>53</sup> Малько А. В. Правовая политика // Правовая политика: словарь и проект концепции. С. 26.

<sup>54</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 202.

<sup>55</sup> Рыбаков О. Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов, 2003. С. 34.

Функции современного российского государства оказывают наиболее осязаемое воздействие на содержание функций правоприменительной политики, поскольку государство — это ведущий политический институт общества, который не только организует нормативное правовое регулирование сложных и динамично развивающихся общественных отношений, но и с помощью правоприменительной деятельности управляет основными жизненно важными сферами политико-правовой практики, разрешает конфликты и охраняет действующий правопорядок от нарушений с помощью специальных мер властного публичного принуждения.

Во-первых, традиционной в юридической науке является классификация функций государства по территориальному масштабу (сфере) деятельности на *внутренние* (осуществляемые в пределах территории данного государства, нацелены на решение внутривнутриполитических задач) и *внешние* (направленные на решение международных, внешнеполитических проблем и выполняемые за пределами государственной территории). Следовательно, *функции правоприменительной политики* в зависимости от сферы осуществления также могут быть *внутренними* (функция охраны правопорядка, обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и т.д.) и *внешними* (обеспечение взаимодействия правоприменительных органов российского государства с соответствующими органами иностранных государств в вопросах противодействия терроризму, распространению наркотиков и пр.)

Содержание внешних функций современного Российского государства отличается значительной спецификой, вызванной процессами глобализации, усиления международного электронного документооборота и товарооборота, развития сетевых, в том числе Интернет-технологий, поглощением национальных правовых норм транснациональными и т. д.<sup>56</sup> Это, в свою

---

<sup>56</sup> Виприцкий Н. Н. Внешние функции российского государства в условиях глобализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. С. 5—7.

очередь, не может не отражаться на особенностях внешних функций правоприменительной политики.

Во-вторых, поскольку в зависимости от длительности выполнения функций государства они давно различаются на *постоянные* (осуществляемые на всех этапах развития общества и функционирования государства) и *временные* (решаемые только в определенных условиях стихийных бедствий, чрезвычайного или военного положения), такое же деление применимо и к функциям правоприменительной политики. Постоянные функции правоприменительной политики – это такие направления ее воздействия на процессы реализации права, которые связаны с решением ее главных задач, осуществляются непрерывно. В них наиболее отчетливо проявляется ее социальное назначение в качестве средства управления процессами осуществления правовых норм. Такое значение имеют, в частности, функция оптимизации индивидуального регулирования, функция конкретизации правовых предписаний и др.

Что же касается временных функций правоприменительной политики, то они связаны с решением эпизодически возникающих в правореализационной сфере задач, решение которых требует принятия тех или иных оперативных мер реагирования на уровне корректировки соответствующей тактики. Например, в условиях обострения миграционных проблем, перед правоприменительной политикой может встать задача оптимизации правоприменительной деятельности в сфере реализации миграционного законодательства. По мере ее рения, указанная функция себя исчерпывает.

В-третьих, по предметному содержанию осуществляемых государственных функций (отдельным сферам общественной жизни) принято выделять, соответственно, *экономическую, политическую, идеологическую, социальную, экологическую, правоохранительную*, а в последние годы и

информационную<sup>57</sup>, миграционную<sup>58</sup>, налогообложения<sup>59</sup> и ряд других функций государства. Отсюда имеются основания полагать существование относительно самостоятельной *аксиологической (ценностно-ориентационной) функции* правоприменительной политики, способствующей формированию прочной идеологической основы для здорового гражданского мировоззрения и активной жизненной позиции личности в политико-правовой сфере<sup>60</sup>, *координационной*, а также общепризнанной юристами *правоохранительной функции* этой политики.

Согласно статье 1 Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», она предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности, что определяет основные направления ее деятельности<sup>61</sup>. По мнению А. И. Гнатенко, участие органов внутренних дел в осуществлении политической функции государства происходит преимущественно в правоприменительной сфере и носит обеспечивающий характер. Основными формами участия органов внутренних дел в реализации политической функции государства являются: во внешнеполитической сфере — участие в миротворческих операциях, международное сотрудничество органов внутренних дел в правоохранительной сфере; во внутривнутриполитической сфере — обеспечение политических прав и свобод граждан;

---

<sup>57</sup> Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.

<sup>58</sup> Подольский А. В. Оптимизация миграционной функции современного Российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011.

<sup>59</sup> Калентьева Т. А. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000.

<sup>60</sup> Буховец А. Н. Идеологическая функция государства: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002; Клименко А. И. Взаимосвязь правового и политического сознания в осуществлении идеологической функции государства: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.

<sup>61</sup> Российская газета 2011. 08 февраля. № 25.

противодействие, в пределах своей компетенции, политическому экстремизму. Роль органов внутренних дел в реализации экономической функции государства состоит как в непосредственном обеспечении экономической безопасности (нейтрализация угроз экономической безопасности и борьба с экономической преступностью), так и в косвенном обеспечении (поддержание общественного порядка и борьба с его нарушениями, расследование преступлений, не являющихся экономическими, но причиняющих материальный ущерб государству и хозяйствующим субъектам). Участие органов внутренних дел в реализации социальной функции государства связано с выполнением социального обслуживания и осуществлением контроля выполнения этой функции другими органами. В условиях недостаточного ресурсного обеспечения и сосредоточения усилий органов внутренних дел на реализации правоохранительной функции требуется оптимизация их социальной функции и передача ряда полномочий по социальному обслуживанию другим государственным органам и субъектам частного права<sup>62</sup>.

В специальной литературе отмечается, что если в прежние годы правоохранительная функция Советского государства была в большей степени направлена на охрану социалистического общественного строя, социалистической собственности, на укрепление государства, охрана прав и свобод граждан, их личной собственности занимала в деятельности государства подчиненное по сравнению с государственными интересами положение, то правоохранительная функция современного российского государства призвана защищать равным образом все виды собственности<sup>63</sup>. Аналогично эволюционировало со временем и содержание правоприменительной политики в этой части.

---

<sup>62</sup> Гнатенко А. И. Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. С. 99—174.

<sup>63</sup> Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 12, 13.

Так, в период НЭПа органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью (равно как и другие государственные органы, обеспечивавшие насущные права и интересы человека, — просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и др.) были ослаблены как путем резкого сокращения штатов, так и в результате передачи содержания милиции на местный бюджет; рецидивом «военного коммунизма», свидетельством слабости государственности, показателем неэффективности системы органов отраслевого управления является возложение на милицию многочисленных обязанностей по содействию другим наркоматам и ведомствам, что занимало до 50 % всего выполняемого ею объема работы<sup>64</sup>.

Однако это не умаляет повышенного значения координационных процессов, складывавшихся постепенно внутри органов советской милиции, например, в процессе исторического развития института дежурной службы. В начальный период своего становления дежурная служба советской милиции являлась преимущественно органом непосредственного исполнения. Увеличение объема задач по борьбе с преступностью и охране общественного порядка способствовало развитию в деятельности дежурной службы функции оперативного управления. Таким образом, на сегодняшний день функция дежурной службы — это организационно-правовая деятельность отдельных сотрудников и подразделений, входящих в ее состав, по постоянному управлению служебными нарядами в зависимости от состояния оперативной обстановки<sup>65</sup>. По сути, это реализация внутренней координационной функции правоприменительной политики правоохранительной направленности по решению служебных задач, стоящих перед органами внутренних дел.

---

<sup>64</sup> Малыгин А. Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1992. С. 5.

<sup>65</sup> Васюкова О. В. Организационно-правовые основы развития функции дежурной службы советской милиции (1918—1991 гг.): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 6—8.

Для нашей работы важным промежуточным выводом по проблеме функций государства, особенно правоохранительной функции, является то, что реализация правоохранительной функции аппарата государственной власти осуществляется в форме его правоприменительной деятельности<sup>66</sup>, поэтому предполагает в качестве условий такой деятельности соответствующую актуальным потребностям развития общества и государства правоприменительную политику, призванную не только управлять этими процессами, но и повысить качество и эффективность соответствующих политико-управленческих мероприятий. При этом особую роль в организации исполнения правоохранительной функции играют институты гражданского общества, призванные осуществлять общественный контроль, расширять свое участие в управлении различными сферами общественной жизни, наделенные возможностью оказания помощи и сотрудничества, влияния на проведение государственной политики<sup>67</sup>.

В современных условиях определенную степень актуальности приобрел вопрос о *функциях гражданского общества*. Нам интересен этот аспект учения о функциях правоприменительной политики потому, что институты гражданского общества принято рассматривать в качестве субъектов осуществления правоприменительной политики.

Н. Н. Вопленко и Ю. Г. Кипселиди считают, что существует некий базисный набор функций государства и гражданского общества, который, однако, может дополняться вновь появляющимися направлениями деятельности, согласно актуализирующимся социальным потребностям. При этом функции государства более фундаментальны, стабильны, в то время как функции гражданского общества более мобильны по отношению к опосредованию модернизирующихся общественных отношений. Наиболее

---

<sup>66</sup> Смирнов В. В. Применение права как форма реализации правоохранительной функции аппарата государственной власти: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2002. С. 9.

<sup>67</sup> Лебедева Е. В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 6.

сложные, многоаспектные, глобальные социальные проблемы детерминируют возникновение направленных на их разрешение функций одновременно и государства, и гражданского общества, которые можно назвать их объединенными, универсальными функциями (к таковым относятся, например, антикоррупционная и антинаркотическая функции). Гражданское общество в таких проблемных ситуациях может и должно оказывать помощь государству в осуществлении его функций и одновременно контролировать (благодаря своей базисной функции контроля за деятельностью органов публичной власти) осуществление соответствующей функции государством, за счет чего обеспечивается ее максимальная эффективность<sup>68</sup>.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что *функции гражданского общества* весьма сходны с *функциями политики вообще*. Это дает дополнительные основания для классификации функций правоприменительной политики путем синтеза достижений политологии и юриспруденции в этой области. И это неудивительно. По своей сути политика и есть многосторонняя деятельность структур гражданского общества по интеграции противоборствующих интересов социальных субъектов, управлению общественными делами, формированию, сохранению и использованию государственно-властных ресурсов в целях достижения общего блага людей. Примечательно, что о функциях гражданского общества рассуждают как политологи, так и юристы, но в различных аспектах. Политологи рассматривают их в соотношении с политикой, государством и иными социально-политическими институтами, а юристы прибегают к изучению этих вопросов при анализе соотношения государства и права, взаимной ответственности государства и личности, строительства гражданского общества и правового государства.

---

<sup>68</sup> Кипселиди Ю. Г. Антинаркотическая функция российского государства и гражданского общества: вопросы теории и практики: автореферат дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 9.

Н. А. Баранов полагает, что если говорить о функциях и задачах, вытекающих из взаимодействия гражданского общества и государства в развитых странах Запада, то они характеризуются следующими моментами: продуцирование норм и ценностей, которые государство затем легализует, скрепляет своей санкцией; интегрирование общества, в основе которого лежит свободное формирование, развитие и разрешение конфликтов интересов многообразных общественных групп (при отсутствии доминирования централизованной государственной власти); образование среды, социальной атмосферы, в которой формируются активные, самостоятельные и независимые индивиды<sup>69</sup>.

В связи с этим в зависимости от характера и степени подконтрольности гражданского общества государству в решении общих для них задач речь может идти об *аксиообразующей, интегрирующей и воспитательной функциях правоприменительной политики*.

К. С. Гаджиев видит сущность гражданского общества в реализации им функций экономической деятельности и политической институционализации, организационного обособления политической и социальной сфер<sup>70</sup>. В. А. Бачинин усматривает природу гражданского общества в его истинных, цивилизационных функциях, расширяющих социальное пространство свободы человека и сдерживающих произвол государственной власти: саморегулятивной, гомеостатической, правозащитной, консолидирующей, культуротворческой, сублимативной<sup>71</sup>.

Определенную градацию функций гражданского общества, привлекательную и для юридической науки, предложил в последние годы В. Г. Доманов: социально-компенсаторская и компенсаторско-регенерирующая (воспроизводства, первичной социализации/воспитания),

---

<sup>69</sup> Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России. –СПб, 2003. С. 132, 133.

<sup>70</sup> Гаджиев К. С. Политическая наука: учебное пособие. 2-е изд. М., 1995. С. 75—79.

<sup>71</sup> Бачинин В. А. Философия права и преступления. Харьков, 1999. С. 111.

солидарная, коммуникативная, непосредственного жизнеобеспечения, гражданского правопорядка и правосудия, социальной защиты, адаптации и гаранта против произвола политической власти<sup>72</sup>.

Поэтому критерием *классификации функций правоприменительной политики* может выступать также область жизнедеятельности, которая относится к преимущественному ведению того или иного субъекта этой политики: государства или гражданского общества, — а в этом плане можно говорить о таких функциях правоприменительной политики, как *формирование гражданской культуры, социально-контрольная, коммуникативная* (осуществляются прежде всего гражданским обществом), *правозащитная, охрана народного суверенитета, демократии и гражданской автономии* (выполняются в большей мере государством).

В юридических исследованиях главными функциями гражданского общества в числе других представляются те функции, которые способствуют его организационному обособлению от государства и гарантируют основополагающие принципы и идеи, на которых основывается его функционирование.

По мнению Н. И. Матузова, это защита частных сфер жизнедеятельности человека и гражданина от незаконного и необоснованного, жесткого вмешательства со стороны государства, поддержка экономической свободы, политического и идеологического плюрализма, оказание социальной помощи нуждающимся членам общества в обеспечении достойного уровня жизни<sup>73</sup>.

А. С. Пиголкин, Е. А. Юртаева считают, что гражданскому обществу присущи функции общественной интеграции, гарантирования автономизации и свободы индивида, общественной инициативы и публичной самодеятельности различных ассоциаций, их судебной защиты,

---

<sup>72</sup> Доманов В. Г. Инвариативность концепции и процессов становления гражданского общества в современном мире: российский опыт. Ростов н/Д, 2008. С. 76—85.

<sup>73</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 105, 106.

формирования межличностных отношений и воспитания гражданственности, контроля за деятельностью государственного аппарата<sup>74</sup>.

Еще более последовательной в плане юридикации функций гражданского общества является позиция В. М. Сырых, который видит их как минимум, в нескольких направлениях: совершенствования позитивного права, реализации делегированных государством прав на ведение правотворческой деятельности, участия в правообразовании, в том числе создания антиобщественных, «теневых» правил поведения и т. п.<sup>75</sup>

Сказанное позволяет отметить, что здесь функции правоприменительной политики могут выделяться по таким критериям, как вид нуждающегося в официальной защите интереса (*функции правоприменительной политики в сферах обеспечения реализации публичных и частных интересов*), содержание и направленность выполняемых действий (*правообразовательная, нормотворческая, социальной защиты и др.*), степень социальной значимости регулируемых общественных отношений (*функции правоприменительной политики в части наиболее актуальных и злободневных общественных отношений*, что требует использования особых организационно-правовых средств и *в отношении ординарных, текущих вопросов правового регулирования*) и т. п.

Следующий базовый параметр классификации функций правоприменительной политики — это ее объект. Как нам представляется, под *объектом правоприменительной политики* необходимо понимать *правоприменительную практику* как особый вид юридической практики, нуждающийся в управлении, а через воздействие на данный сложный пласт юридической деятельности сопутствующим объектом правоприменительной политики выступает политическая сфера жизни общества, но: а) в той мере, в какой она вообще может быть регламентирована правом; б) в той степени, в

---

<sup>74</sup> Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2006. С. 290—295.

<sup>75</sup> Сырых В. М. Нормотворчество гражданского общества // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 2 (9). С. 8.

какой политико-управленческая деятельность реально организационно оформлена и обеспечена в своем практическом осуществлении правоприменением.

Помимо констатации общего объекта правоприменительной политики, в развитие концепции В. А. Рудковского предлагаем также различать:

1) родовой (видовой) объект этой политики в зависимости от *видов правоприменительной практики* (судебная, административная), *характера и специфики регулируемых правом общественных отношений* (публично-правовые, частноправовые, имущественные, экологические, управленческие, финансовые, бюджетные и другие); *целевой направленности правоприменительной деятельности* (оперативно-исполнительная и юрисдикционная) и т. п.;

2) непосредственный объект правоприменительной политики, то есть конкретные процессы, явления и деятельность участвующих в правоприменении лиц, в отношении которых осуществляется соответствующее воздействие со стороны государства, его органов и должностных лиц (молодежный экстремизм, детская беспризорность, рынок недвижимости, состояние дорожно-транспортных происшествий, сетевая преступность, уплата налогов с ведения предпринимательской деятельности и др.). Однако при всех этих вариациях в определении объекта правоприменительной политики единство взглядов будет состоять в том, что в качестве такового следует рассматривать не только право в отдельных практических сферах его бытия, но и политику, а чаще всего и то, и другое в их постоянной взаимосвязи.

Что же касается *функций политики*, то в современной политологической литературе выделяются в качестве наиболее признаваемых такие функции политики, как регулятивная, прогностическая и

социализирующая<sup>76</sup>, целеполагания, сохранения целостности и устойчивости общества, аксиологическая, в том числе мобилизирующая и мотивационная, нормативная и информационная<sup>77</sup>, интегративно-системная<sup>78</sup>, артикуляция (выражение и реализация) наиболее значимых интересов членов общества, защита основополагающих прав человека, обеспечение социальной справедливости и общего блага<sup>79</sup> и т. п.

Юристы анализируют функции политики попутно в процессе исследования общих проблем теории правовой политики, подчеркивая отдельные аспекты важности политики для развития общества и государства, ее роль и назначение. Принципиально то, что значительная часть ученых-юристов уже давно анализирует взаимосвязь политики и права в контексте правовой политики, а значит, речь идет в большинстве случаев именно о *функциях правовой политики*.

Н. И. Матузов полагает главной функцией политики завоевание, удержание, использование государственной власти, а предназначением правовой политики — организацию «правового пространства», объективно нуждающегося в регулятивном опосредовании (упорядочении) со стороны публичной власти<sup>80</sup>.

Н. В. Исаков выделяет объективно существующие характеристики политики, имеющие значение для формирования правовой политики в качестве некоторых принципиальных функций, в частности гармонизации наиболее общих интересов общества и частных интересов отдельных лиц,

---

<sup>76</sup> Шпак В. Ю. Политика // Политология. Словарь / под ред. В. Н. Коновалова. М., 2010. С. 176.

<sup>77</sup> Бабосов Е. М. Политика // Социология: Энциклопедия / сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. Минск, 2003. С. 807.

<sup>78</sup> Панарин А. С. Политология. Западная и восточная традиции. М., 2000. С. 149.

<sup>79</sup> Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию. Изд. 3-е, переработанное и дополненное. М., 2000. С. 18.

<sup>80</sup> Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. С. 311, 318.

разработки стратегических целей развития общества и совершенствования общественных отношений<sup>81</sup>.

А. П. Коробова предлагает в качестве основных функциональных параметров описания правовой политики функцию развития организационной самостоятельности и политической активности личности в процессе реализации политической власти, а также функцию выработки и (или) претворения в жизнь правовых идей стратегического характера<sup>82</sup>.

В этой связи функции правоприменительной политики могут классифицироваться по целям на *перспективные* и *ближайшие*, по методам осуществления — на *информационные, нормативно-ценностные, организационные, психологические и другие*, по основным сферам бытия права — на *функции правоприменительной политики по отношению к правосознанию, законодательству, правовым отношениям, правовому воспитанию, контрольно-надзорной, правообучающей и иным видам юридической деятельности*. Этими делениями далеко не исчерпываются возможности классификации функций правоприменительной политики в зависимости от субъектов и объектов данной политики.

Наиболее важным этапом классификации функций правоприменительной политики выступает анализ этих функций с точки зрения ее содержания и формы, что предполагает рассмотрение этого понятия через призму *функций права в целом и функций собственно самого правоприменения*. Представляется, что это центральный момент изучения данной проблемы. Если функции государства и гражданского общества, функции политики отражают социально-политический аспект понятия «функции правоприменительной политики», не учитывающий специфику и особенности их проявления в правовой сфере, то именно в раскрытии

---

<sup>81</sup> Исаков Н. В. О содержании термина «правовая политика» // Новая правовая мысль. 2003. № 2 (3). С. 10.

<sup>82</sup> Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 7, 16.

природы, назначения и основных содержательных аспектов каждой такой функции (права и правоприменения) представляется необходимым и достаточным охарактеризовать государственно-правовой аспект этого понятия. Он и составляет главный предмет соответствующего научного направления, его «изюминку» и научно-мировоззренческий фундамент.

Мы исходим из того, что содержание правоприменительной политики образуют стратегия и тактика деятельности государства в сфере реализации норм права, представленные четырьмя основными блоками: идейно-целевым (концептуальным), программно-директивным, организационно-управленческим и деятельно-практическим (результативным)<sup>83</sup>. Под формами же правоприменительной политики необходимо понимать основные тенденции теории и практики правоприменительной деятельности, выявленные (осмысленные) в ходе различных процессуальных и организационно-технических мероприятий, закрепленные в программах, директивах, законодательстве, обзорах ведомственной практики и правоприменительных актах прежде всего по делам принципиальной важности<sup>84</sup>.

Вместе с тем не следует забывать, что в широком социально-политическом аспекте в недрах правоприменительной политики формируется особая система отношений между специально уполномоченными органами публичной власти, их должностными лицами, юридическими и физическими лицами в процессе рассмотрения и разрешения конкретных юридических дел с использованием государственно-властных полномочий, а также по поводу выработки и реализации наиболее оптимальных и совершенных форм (способов) такой деятельности.

На наш взгляд, красной нитью через теорию функций правоприменительной политики проходит идея о том, что эти функции выражают и конкретизируют общие функции права применительно к одному

---

<sup>83</sup> Рудковский В. А. Правоприменительная политика: теория и практика. С. 39.

<sup>84</sup> Вопленко Н. Н. Правоприменительная политика и справедливость. С. 19—22.

из наиболее социально востребованных, сложных участков общественной и политико-правовой жизни — правоприменению. Отсюда оправдано внимание, которое уделяется здесь общей проблеме функций права.

Один из главных авторитетных исследователей этой проблемы Т. Н. Радько разработал систему функций права, состоящую из двух групп и ставшую хрестоматийной. Это *социально-политические* (экономическая, политическая и воспитательная) и *государственно-правовые функции права* (регулятивная и охранительная).

В рамках социально-политических функций права анализируется его общее влияние на определенные сферы общественной жизни: экономику, политику и духовную жизнь общества соответственно. Исследуются роль права в организации процессов производства, распределения и обмена материальных благ, учета труда и заработной платы, планирования экономического роста, прогнозирования основных тенденций развития экономики (*экономическая функция*), в регулировании устройства и функционирования институтов политической системы, определении правового статуса субъектов политики, принципов и норм их деятельности в политической сфере (*политическая функция*), в приращении правовых знаний, формировании уважительного отношения личности к праву и навыков, установок правомерного поведения (*воспитательная функция*)<sup>85</sup>.

Если же рассматривать государственно-правовые функции права, то они вытекают из социальной роли и назначения права в жизни общества, внутренне присущи праву как особому социальному феномену, что предопределяет известную условность деления этих функций на виды, поскольку право как своеобразное социальное явление всегда одновременно и регулирует (упорядочивает), и охраняет (защищает) общественные отношения. Тем не менее принято считать, что *регулятивная функция* права выражается в организации правомерной человеческой деятельности,

---

<sup>85</sup> Радько Т. Н. Функции права // Общая теория права. Курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 273—279.

разработке новых правил поведения, наделении участников общественных отношений на основе этих правил субъективными правами и юридическими обязанностями, что составляет суть термина «регулировать». *Охранительная функция* права состоит в юридической диагностике неправомерной деятельности субъектов права, в процессе которой осуществляется защита наиболее социально ценных общественных отношений и минимизируются, ликвидируются отношения, опасные и чуждые для общества (формулирование составов правонарушений, привлечение виновных лиц к ответственности, установление запретов и др.)<sup>86</sup>.

В этой связи функции правоприменительной политики аналогично могут быть классифицированы по сферам общественной жизни, к которым они «привязаны» и которые они обслуживают, где они во многом пересекаются с функциями государства (*экономическая, политическая, воспитательная, демографическая, и т. п.*), а также по целям и задачам, решаемым в процессе правового регулирования общественных отношений (*праворегулятивная и правоохранительная*).

Наконец, ближайшее и конечное основание деления функций правоприменительной политики в логически поступательной цепочке понятий — это функции самого правоприменения как специфической разновидности юридической деятельности. Представляется, что именно они накладывают наиболее глубокий отпечаток на содержание функций правоприменительной политики, так как последние рождены и обусловлены в своей дальнейшей реализации именно потребностями властного организованного управления правореализационными процессами, обеспечения их законности и эффективности в рамках укрепления действующего правопорядка, стабилизации режима законности, признания, соблюдения и защиты прав личности. Преломляя в своем содержании основную массу перечисленных функций (государства, гражданского

---

<sup>86</sup> Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. С. 70.

общества, политики и права), функции правоприменения выступают по отношению к функциям правоприменительной политики исходной генетической основой, идейной базой, требующей практического воплощения в деятельности субъектов правоприменительной политики. По нашему мнению, в системе основных функций правоприменительной политики функции правоприменительной деятельности выступают в роли конструирующего и доминирующего фактора в построении классификационных групп этих функций.

Одними из первых в отечественной литературе на проблему функций применения права обратили свое внимание С. С. Алексеев и И. Я. Дюрягин. Данные авторы отнесли к их числу *правообеспечительную* функцию и функцию *индивидуального регулирования общественных отношений*. В *правообеспечительной* функции заложена важная социальная программа: обеспечить реальное воплощение правовых предписаний в фактическом поведении участников регулируемых правом общественных отношений, что наглядно проявляется в «конфликтных ситуациях». Именно в таких ситуациях необходимо включение в процесс реализации компетентного органа, который на основе своих государственно-властных полномочий подтверждает существование субъективного права, принуждает к исполнению обязанностей, возлагает юридическую ответственность. В отношении же *индивидуально-регулятивной* функции следует подчеркнуть, что в рамках ее осуществления решается юридическое дело, определяются содержание персональных прав и обязанностей, вид и индивидуально-определенная мера юридической ответственности конкретных лиц и т. п. Следовательно, применение права выступает не только как единственная форма принудительного обеспечения юридических норм, но и как деятельность, выполняющая конкретизационное (а иногда и правовосполнительное) индивидуальное регулирование: в ходе этой деятельности возможны учет своеобразия фактических ситуаций, устранение

пробелов в нормах права, субсидиарное применение норм смежных отраслей, выработка правоположений юридической практики и другое<sup>87</sup>.

В. М. Горшенев в числе основных функций правоприменительной деятельности выделял *правонаделительную* и *правоохранительную*, а в качестве частных, подчиненных, — функцию *обеспечения непрерывного движения от норм права к осуществлению субъективных прав и юридических обязанностей* (по отношению к механизму правового регулирования) и функцию *установления достоверной истины по разрешаемому делу* (по отношению к правоприменительному результату). Сущность *правонаделительной* функции состоит в том, что она обеспечивает возникновение или изменение субъективного права и соответственно юридической обязанности участников конкретного правоотношения, дополняя имеющийся фактический состав еще одним, решающим юридическим фактом, значительно преобразующим правовое положение субъектов. Сущность *правоохранительной* функции правоприменительного процесса состоит в том, что она способствует устранению препятствий для реализации субъективного права, направлена на восстановление нарушенного состояния и на установление невыгодных последствий в правовом положении субъектов возникшего или изменяющегося правоотношения<sup>88</sup>.

Позднее попытки дифференциации функций правоприменительной деятельности были продолжены в работах И. А. Галагана и А. В. Василенко. Анализируя проблемы теории правоприменительных отношений, авторы остановились на выделении следующих функций правоприменения: 1) *функция установления и конкретизации материально-правового отношения и лиц, к нему причастных*; 2) *функция индивидуально-казуального,*

---

<sup>87</sup> Алексеев С. С., Дюрягин И. Я. Функции применения права // Правоведение. 1972. № 2. С. 26—31.

<sup>88</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 167—170.

*поднормативного урегулирования (реализации) данного материально-правового отношения на основе распространения требований материального закона на конкретную жизненную ситуацию в целях ее разрешения; 3) функция поднормативной констатации субъективных прав и обязанностей участников разрешаемого материально-правового отношения в целях их закрепления, возникновения, изменения или прекращения, а также их защиты и защиты общественных интересов<sup>89</sup>.*

В целом, можно подчеркнуть, что в современных работах по правоприменению неизменно подчеркивается наличие в его составе таких функций, которые вытекают из двух основных форм применения права: *оперативно-исполнительной и юрисдикционной*. Из этой логики исходят авторы курса «Элементарные начала общей теории права», которые выделяют две основные его функции: 1) организации поведения граждан и их объединений по реализации предоставленных им законом прав и возможных обязанностей (*функция индивидуального, или казуального, регулирования*); 2) обеспечения защиты (охраны) прав и свобод граждан (*охранительная, юрисдикционная (чаще всего) функция*)<sup>90</sup>.

С. Б. Швецов модифицирует этот взгляд утверждением, что в процессе осуществления правоприменительной деятельности реализуются следующие функции: 1) *организационно-исполнительная функция* — деятельность компетентных органов по созданию условий для полноценной реализации нормы путем обеспечения возникновения или изменения субъективного права и юридической обязанности участников регулируемого правоотношения; 2) *правоохранительная функция* — деятельность компетентных органов по охране и предотвращению возможных противоправных посягательств на права и законные интересы субъектов

---

<sup>89</sup> Галаган И. А., Василенко А. В. Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. 1986. № 2. С. 59.

<sup>90</sup> Элементарные начала общей теории права / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка. М., 2003. С. 415.

правоотношений; 3) *правовосстановительная функция* — деятельность компетентных органов по восстановлению нарушенного права. В основе выделения правовосстановительной функции лежит обязанность государства обеспечить устойчивость системы общественных отношений, в которой нарушенное и не восстановленное право рассматривается как деструктивное явление, имеющее негативные последствия для правовой системы в целом<sup>91</sup>.

Развивая «процессуальную линию» И. А. Галагана и А. В. Василенко в изучении правоприменения, Д. А. Бочаров рассматривает феномен доказывания также в контексте двух основных *функций* применения права — *индивидуальной регламентации* и *правообеспечения*: доказывание — это способ реализации правовой позиции в контексте осуществления функции индивидуальной регламентации и основной правообеспечительный фактор в процессуальном производстве по делу. На уровне задач индивидуальная регламентация определяется как деятельность, осуществляемая посредством конкретизации сфер применения и нормирования правовых норм, тогда как правообеспечительная функция состоит в обеспечении издания и фактической реализации конкретизированных и индивидуализированных властных предписаний, движения и развития процедурно-процессуальных отношений<sup>92</sup>.

В связи с изложенным функции правоприменительной политики могут быть классифицированы, например, по формам правоприменения на *правоорганизующие (правообеспечительные)* и *юрисдикционные*, по полноте охвата регулируемых правом общественных отношений (*функции правоприменительной политики в части наиболее полно урегулированных общественных отношений*), что требует использования организационных указаний, напоминаний, разъяснений, и *в отношении сфер общественной*

---

<sup>91</sup> Швецов С. Б. Эффективность правоприменительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2004. С. 41—60.

<sup>92</sup> Бочаров Д. А. Доказывание в правоприменительной деятельности: общетеоретические вопросы: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 2007. С. 5, 9, 10.

*жизни, не регламентированных или недостаточно регламентированных правом, где требуются особые правовые средства устранения коллизий, пробелов и др.).*

Таким образом, значительное разнообразие функций правоприменительной политики объясняется не только ее собственными особенностями, назначением, целями и задачами, но и тем, что функции правоприменительной политики находятся в тесной взаимосвязи с функциями государства, гражданского общества, политики (правовой политики), права и собственно самого правоприменения. С одной стороны, функции правоприменительной политики являются своеобразным отражением и конкретизацией функций указанных явлений (государства, права, правовой политики и др.), а, с другой, выражают ее собственные имманентные свойства и политико-управленческие возможности в сфере организации процессов осуществления права. Данное обстоятельство, в частности, объясняет тот факт, что при классификации функций правоприменительной политики могут быть использованы в принципе те же критерии и оценки, которые используются при классификации функций государства, права и прочих явлений. Вместе с тем, речь не идет о простом дублировании на уровне правоприменительной политики функций других политико-правовых явления. Пересекаясь в известной мере с функциями государства, права, правовой политики, правоприменения, функции правоприменительной политики всегда обладают оригинальностью, предметно конкретизируют ее внутренние свойства и закономерности. Поэтому важно не только показать многообразие возможных подходов к классификации функций правоприменительной политики, но и наметить некие стержневые направления ее воздействия на процессы осуществления права, которые позволяли бы: во-первых, учитывать ее тесные взаимосвязи с функциями других институтов политической и правовой системы, и, во-вторых, в максимальной степени отражали бы внутренние свойства и своеобразие самой правоприменительной политики.

Несмотря на значительное разнообразие и специфику функций правоприменительной политики, все они, в конечном счете, могут быть сведены к двум предельно общим видам или группам: социально-политическим и государственно-правовым.

Характеристике содержания указанных функций и будет посвящена следующая глава.

## **Глава 2. Содержание основных функций правоприменительной политики**

### **2.1. Социально-политические функции правоприменительной политики**

Многоаспектность и сложность анализа основных функций правоприменительной политики приводит к необходимости определить признаки и критерии, в соответствии с которыми можно построить систему данных функций. Научно-исследовательский поиск в сочетании с выяснением сущности и социального назначения правоприменительной политики позволяет выделить две группы (вида) указанных функций: социально-политические и государственно-правовые.

Теоретической основой изложенного подхода является: во-первых, устоявшаяся в отечественной юридической науке градация функций права (С.С. Алексеев, Т.Н. Радько и др.), юридической деятельности (В.Н. Карташов) и некоторых других государственно-правовых явлений на общесоциальные и специально-юридические; во-вторых, положение о том, что правовую политику необходимо анализировать с двух сторон – социально-политической и государственно-правовой (В.А. Рудковский).

Обоснованным представляется также мнение о том, что функциональный анализ должен учитывать не только направленность воздействия того или иного государственно-правового явления на общественные отношения, но и особенности механизма (форм, методов, средств и т.д.) такого воздействия. На таких позициях стоит, в частности, Л.А. Морозова, определяющая функции государства «как особый механизм государственного воздействия на общественные процессы и отношения,

определяющий (механизм) главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом»<sup>93</sup>.

**Социально-политические функции правоприменительной политики** — это основные направления общеполитического, идеологического, культурно-просветительского воздействия правоприменительной политики на процессы осуществления правовых норм.

В группе социально-политических функций наиболее отчетливо проявляется своеобразие правоприменительной политики, как: а) особого вида политической деятельности; б) сферы взаимодействия современного государства и институтов гражданского общества; в) специфичного инструмента обеспечения реализации ценностей современной правовой культуры.

Специфика указанных функций состоит в том, что они: а) реализуются преимущественно в организационных формах; б) опираются на методы убеждения, просвещения, пропаганды, прогнозирования и др.; в) нацелены на создание общих политических, идеологических и прочих предпосылок для эффективной реализации права и в этом смысле имеют универсальный характер; г) отражают потенциал взаимодействия современного государства и институтов гражданского общества в области формирования и осуществления правореализационной стратегии (тактики).

В зависимости от того, чем преимущественно предопределено здесь общее направление воздействия на общественные отношения в области реализации правовых норм (социальными, коллективными, культурными, гуманитарными, личностными факторами), от своеобразия понимания подходов к политике и других критериев, в рамках имеющейся большой группы социально-политических функций правоприменительной политики можно, в свою очередь, выделить две подгруппы таких направлений:

---

<sup>93</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е доп. и перераб. М., 2007. С. 101.

**а) функции, обусловленные природой и назначением правоприменительной политики как особого средства руководства процессами осуществления права.** Сюда относятся:

- функция стратегического планирования;
- функция социального контроля;
- коммуникативная функция;

**б) функции правоприменительной политики, обусловленные влиянием интеграционных, генеративных, творчески преобразующих и иных возможностей общечеловеческой культуры, составной частью которой является правовая культура** (данное обстоятельство последовательно конкретизируется далее в рамках государственно-правовых функций):

- функция правовой социализации (аксиологическая функция);
- функция социальной интеграции, гармонизации общественных и личных интересов.

Большинство социально-политических функций всеми или отдельными компонентами своего содержания могут проявляться и конкретизироваться в государственно-правовых функциях, однако их наличие и осуществление основано на представлении об объединенных, универсальных направлениях воздействия правоприменительной политики на свои объекты во всех сферах жизни общества, не принимая во внимание характер и специфику именно правовых, в том числе правоприменительных и иных правореализационных, средств.

**Функция стратегического планирования.** В имеющейся и остающейся на сегодняшний день единственной монографической работе В. А. Рудковского по данному вопросу были предложены такие функции правоприменительной политики, как, в частности, прогностическая, планово-организаторская и контрольно-координационная<sup>94</sup>. Признавая в целом эти

---

<sup>94</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 304.

направления деятельности субъектов правоприменительной политики, отметим, что их выделение в свое время было оправдано, по-видимому, желанием обозначить управленческую нацеленность правоприменительной политики. Поэтому в качестве ее функций (основных направлений и каналов влияния на правовую жизнь общества) назывались, прежде всего, такие, которые были связаны с общей теорией управления, функциями управления: планирование, прогнозирование, учет, контроль, регулирование, координация, финансирование, информационное обеспечение управления, моделирование, организация, распорядительство, руководство и т. п.<sup>95</sup> Исключением из этого правила выглядела лишь ценностно-ориентационная функция, связанная с формированием мировоззрения и правовой идеологии, отвечающей самым современным международным стандартам прав человека.

Вместе с тем, как мы отметили, «управленческие» по своей природе функции правоприменительной политики составляют лишь наиболее значимую часть социально-политических функций, но не исчерпывают содержания всех возможных направлений ее влияния на правовую систему общества. Кроме того, нормативная основа для обособления максимально широкой по объему функции стратегического планирования появилась в последнее время с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — закон о стратегическом планировании)<sup>96</sup>.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 1 закона о стратегическом планировании устанавливаются правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, *координации* государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов

---

<sup>95</sup> См., например: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право России: учебник. М., 2009. С. 40—48; Конин Н. М., Петров М. П. Административное право. М., 2009. С. 26; Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д, 2001. С. 136.

<sup>96</sup> Российская газета. 2014. 03 июля. Федеральный выпуск. № 6418.

государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, а также регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе мониторинга и *контроля* реализации документов стратегического планирования.

В статье 3 указанного закона представлены определения следующих понятий:

***стратегическое планирование*** — это деятельность участников стратегического планирования по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. При этом правоприменение вполне резонно выступает особой отраслью государственного и, соответственно, муниципального управления;

***целеполагание*** — определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

***прогнозирование*** — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

**планирование** — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

**программирование** — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

**мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования** — деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

**среднесрочный период** — период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;

**долгосрочный период** — период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.

Следовательно, в рамках относительно новой функции правоприменительной политики по стратегическому планированию можно

отметить одновременное наличие в ее содержании элементов целеполагания, прогноза, плана и программы, а также выделение координации в качестве одной из основных задач стратегического планирования, что и дает основания квалифицировать это направление в качестве наиболее емкой, широкой по объему и содержанию социально-политической функции правоприменительной политики.

Преобразуя данные общие, концептуальные положения в сферу функционирования правоприменительной политики, укажем, что стратегия правоприменения в данном случае заключается в разработке системы долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления правоприменительной деятельностью в соответствующей сфере (сегменте) юридической практики, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного функционирования общественных отношений в регулируемой области. Достигаются эти цели с помощью комплекса взаимосвязанных мероприятий, проводимых зачастую вышестоящими органами по руководству правоприменительной системой (Верховный Суд Российской Федерации, Генеральная Прокуратура Российской Федерации, МВД России, Минобороны России и другие органы) в виде разработки и утверждения планов обобщения юридической практики, прогноза качества и эффективности расследования и рассмотрения отдельных категорий уголовных, гражданских и административных дел, подготовки отчетов о фактически достигнутых результатах правоприменительной деятельности в сопоставлении с запланированными показателями и др.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Данные положения содержатся в основополагающих нормативных правовых актах, в частности п. 1 ч. 3 ст. 5 и п. 4 ст. 10 Федерального конституционного закона от 05 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 07 февраля. Федеральный выпуск. № 6299, ст. 51 Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 2 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366, ст. 4, 6 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

**Функция социального контроля.** Если говорить об этом направлении деятельности правоприменительных органов, следует вспомнить и его достаточно универсальный, организующий потенциал. В рамках управленческого цикла контроль представляет собой завершающую стадию управления, на которой обобщаются результаты управленческой деятельности, проверяется достижение запланированных целей, вырабатываются предложения по повышению эффективности, целесообразности исполнения отдельных управленческих функций, совершенствованию нормативных основ ее осуществления<sup>98</sup>. Контроль, взятый в контексте функционирования политических институтов, выступает одним из важнейших организационных условий их существования и поддержания в динамическом равновесии. Отсюда основным назначением функции социального контроля в рамках правоприменительной политики являются: 1) проверка в юридической практике эффективности и целесообразности, правильности, адекватности выбранных для конкретных сфер жизни общества моделей нормативной регуляции в целом; 2) для правоприменяющих органов также проверка соблюдения процессуальных норм права при разрешении юридических дел и жизнеспособности выработанных для этих целей организационных схем деятельности, обеспеченности необходимыми материально-техническими, информационными, кадровыми, финансовыми и иными ресурсами, позволяющими оценивать соответствующую политическую линию государства по руководству этими сферами.

Наряду с отмеченным, значимость функции социального контроля существенно возросла с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской

---

<sup>98</sup> См., например: Алексеев А. Н. Теория управления. М., 2004. С. 271—281; Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М., 2002. С. 282—284.

Федерации» (далее — закон о контроле)<sup>99</sup>. Согласно части 1 статьи 4 закона о контроле, под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях *наблюдения* за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях *общественной проверки, анализа и общественной оценки* издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Общественный контроль за ходом, результатами и качеством деятельности правоприменительных органов осуществляют (вне рамок и до проведения специализированного правоприменительного контроля) соответствующие институты гражданского общества: общественные палаты, общественные советы при органах публичной власти федерального и регионального уровней, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля (статья 9 закона о контроле).

В соответствии с частью 1 статьи 18 закона о контроле, общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

---

<sup>99</sup> Российская газета. 2014. 23 июля. Федеральный выпуск. № 6435.

Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных данным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами (часть 2 статьи 4 закона о контроле).

Важно отметить, что не все формы вышеуказанного взаимодействия нашли отражение в нормах нового законодательства, в частности, в юридической литературе назывались также правотворческая инициатива субъектов гражданского общества, обращения граждан в органы публичной власти и наделенные публично значимыми функциями организации и учреждения, участие в правоприменении в качестве представителей общественных объединений<sup>100</sup>.

Использование общеуправленческой функции контроля в рамках государственного руководства правоприменительной деятельностью необходимо, главным образом, для обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также для организации учета общественного мнения при принятии властных решений, общественной оценки деятельности правоприменительных органов<sup>101</sup>. Мы считаем, что критериями результативности правоприменительной политики по итогам соответствующих социально-контрольных процедур во всяком случае будут служить повышения уровня гражданского правосознания, расширение круга гражданских инициатив и государственных гарантий их своевременной и наиболее полной реализации, сохранение и укрепление доверия граждан к институтам власти, снижение и минимизация конфликтогенности общественных отношений в процессе применения права.

**Коммуникативная функция.** Латинский термин «communicatio» означает «сообщение, передача». В современной науке при анализе коммуникации сложилось два основных подхода: а) *кибернетический (информационный)*, где коммуникация сводится к направленному процессу

---

<sup>100</sup> См., например: Гриб В. В. Правовые формы воздействия институтов гражданского общества на органы государственной власти // Электронный ресурс. 2010. № 1. С. 12—18.

<sup>101</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 317—320.

кодирования (передачи) определенного потока информации отправителем сообщения и раскодирования (приема) этой информации получателем сообщения; здесь можно говорить об однонаправленной (линейной) и двусторонней или многосторонней коммуникации с эффектом «обратной связи»<sup>102</sup>; б) *деятельностный*, когда коммуникация — это совместная деятельность участников общения (коммуникантов), в ходе которой вырабатывается общее смысловое пространство и одинаковое понимание событий, вещей, явлений и процессов<sup>103</sup>.

Практическое значение коммуникаций в процессе осуществления правоприменительной политики весьма велико. В целом, правоприменительная деятельность выступает особой юридически значимой формой социальных коммуникаций в сфере микрогруппового и индивидуального регулирования общественных отношений. В более подробном плане это формирующаяся и проходящая контроль со стороны публичных государственно-властных институтов связь, общение людей в урегулированных правом конкретных жизненных ситуациях.

В правоприменительной деятельности благодаря коммуникационным связям участвующих в ней граждан, организаций и правоприменителей накапливается, хранится и передается правоприменительный опыт, имеющий особую социальную ценность и способный выступать мерой юридического прогресса данного общества, эффективности правоприменительной политики государства (в основном в виде актов применения права по конкретным, ординарным, но зачастую по делам принципиальной важности)<sup>104</sup>.

В правоприменении реализуются материально-правовые нормы, подлежащие применению к отношениям сторон в разрешаемых юридических делах, и процессуально-правовые нормы, точное соблюдение которых

---

<sup>102</sup> Российская социологическая энциклопедия. М., 1998. С. 332.

<sup>103</sup> Федотова В. Г. Коммуникация // Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М., 2009. С. 368, 369.

<sup>104</sup> Об этом см., например: Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 22—29, 52—68, 154—164.

обеспечивает законность производства по делу. Коммуникация представляет собой необходимое условие разграничения процессуальных функций обвинения, защиты и суда в уголовном процессе, истца, ответчика, третьих лиц, заинтересованных лиц в гражданском процессе, в целях объединения общих усилий на разрешение социальных конфликтов цивилизованными правовыми средствами<sup>105</sup>.

Наконец, правоприменительные отношения есть особая разновидность правовых отношений по управлению делами общества<sup>106</sup>. Поэтому для эффективной реализации целей и задач правоприменительной политики по оптимизации управления процессами осуществления права важна постоянная целенаправленная коммуникация (обмен юридически значимой информацией) всех участников правореализационных процессов. Соблюдение законности при рассмотрении и разрешении конкретных юридических дел возможно при наличии общего информационного пространства между субъектами и участниками правоприменения, регламентированного законодательством, и зависит оно во многом от точного и правильного понимания адресатами норм права или индивидуальных правоприменительных актов выраженной в них государственной (политической) воли. В этой связи процесс ненормативного (индивидуального) правового регулирования общественных отношений суть разновидность процессов юридической коммуникации.

Особо следует выделить роль коммуникативных аспектов правоприменительной политики при формировании политического курса государства на создание «электронного правительства» и развитие

---

<sup>105</sup> Говоря о компенсаторной функции юридической помощи и такой ее функции, как профессиональная юридическая критика правоприменительной деятельности, авторы фактически рассуждают о коммуникативном взаимодействии защитника в уголовном процессе с компетентными органами государства. См. Панченко В. Ю., Брестер А. А. Публичное начало современного российского уголовного процесса и юридическая помощь // Адвокат. 2012. № 12. С. 16.

<sup>106</sup> Мысль высказана еще в советской юридической науке. См. Дюрягин И. Я. Правоприменительные отношения как разновидность управленческих правоотношений // Советское государство и право. 1977. № 7. С. 47—49.

электронных государственных услуг. Согласно части 2 статьи 13, статье 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>107</sup> в целях реализации полномочий государственных органов и *обеспечения обмена информацией между этими органами* (совместной коммуникации — Т. Г.), а также в иных установленных федеральными законами целях, создаются государственные информационные системы. В случаях и в порядке, установленных федеральными законами, оператор информационной системы должен обеспечить возможность размещения информации в сети "Интернет" в форме открытых данных (возможность коммуникации с неограниченным кругом лиц. — Т. Г.).

Такие информационные ресурсы имеются, соответственно, у Совета Федерации Российской Федерации (<http://www.council.gov.ru>), Государственной Думы Российской Федерации (<http://www.duma.gov.ru>), Президента Российской Федерации (<http://www.kremlin.ru>), Правительства Российской Федерации (<http://government.ru>), Верховного Суда Российской Федерации (<http://www.vsrfs.ru>), Конституционного Суда Российской Федерации (<http://www.ksrf.ru>) и всех других органов государственной власти и органов местного самоуправления. Благодаря возросшим в огромных масштабах процессам информатизации деятельности органов государственной власти, обеспечивается интенсификация коммуникативных процессов и в правовой сфере общественной жизни, в том числе в правоприменительной практике. Например, в современных условиях на официальных сайтах судебных органов в сети Интернет можно ознакомиться с информацией о ходе и результатах движения судебных дел, подать исковое и иные заявления, прикрепить документы.

В соответствии с утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 декабря 2011 года № 2161-р Государственной

---

<sup>107</sup> Российская газета. 2006. 29 июля. № 165.

программой Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»<sup>108</sup> введено понятие электронного государства как новой формы организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в целях достижения качественно нового уровня оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных и муниципальных услуг, а также информации о результатах деятельности органов власти. В числе основных мероприятий программы можно, в частности, назвать:

— формирование единого пространства доверия электронной цифровой подписи;

— развитие системы межведомственного электронного взаимодействия и защищенной системы межведомственного электронного документооборота;

— формирование и развитие инфраструктуры предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления электронных платежей за данные услуги с использованием универсальной электронной карты;

— создание единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах, методическое и организационное обеспечение этого процесса;

— создание единой системы учета записей актов гражданского состояния и т. п.

Так, уже сейчас можно на официальном сайте Росреестра в сети Интернет записаться на прием, чтобы пройти государственную регистрацию прав на недвижимость, получить информацию из единого государственного реестра о правообладателях объектов недвижимости, оплатив данную информацию на портале государственных услуг. Существенное расширение

---

<sup>108</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 51. Ст. 7543.

сферы применения информационных технологий при реализации государственной политики, консультативно-аналитическая, кадровая, организационная деятельность высших государственных органов по обеспечению прозрачности и открытости своей деятельности для общества многократно усиливают потенциал коммуникативной функции, повышают гибкость и эффективность проводимой в этой области правоприменительной политики в целом.

**Функция правовой социализации (аксиологическая функция).**

Данное направление осуществления правоприменительной политики имеет комплексный характер и связано: 1) с выработкой, поддержанием и реализацией объективно сложившихся в обществе ценностей, на которых основывается правоприменительная деятельность, их легализацией и в необходимых случаях государственно-правовой защитой; 2) формированием системы соответствующих социально-политических инструментов осознанного включения личности в процесс осуществления права (приобщение к основным нравственно-юридическим ценностям, передача накопленного прогрессивного социально-правового опыта, формулировка стратегических целей развития правоприменения и определение основных путей, средств и методов их достижения и т. п.). К социально-политическим данная функция относится нами потому, что в соответствии с наиболее общей целью, стоящей перед этой функцией, она направлена главным образом на социализацию субъекта права, хотя и в специфической сфере реализации права. Вследствие этого можно утверждать, что по содержанию функция правовой социализации, будучи в значительной степени ценностно-ориентированной, разделяется на ряд подфункций *правового обучения, правового воспитания, правовой пропаганды, индивидуальной просветительской работы* и т. д.

Объективная обусловленность этой функции определяется в первую очередь тем, что, как и при осуществлении правовой политики в целом, правореализационные процессы не могут развиваться без опоры на

своеобразный фундамент в виде основополагающих, базовых ориентиров нравственного, правового, экологического, социально-культурного и иного характера: жизнь, здоровье, достоинство, свобода и личная неприкосновенность, окружающая природная среда, мир, гражданское согласие, общественное благополучие, Отечество, оборона, безопасность, суверенитет, гражданство, федерализм, демократия и т. п. В ходе правоприменительной деятельности указанные ценности постоянно наполняются конкретным содержанием, отражающим исторический опыт взаимодействия людей и существующую практику применения аналогичных норм права, субъектный состав регулируемых правом отношений, специфику социальной сферы, в которой возникла данная ситуация, период развития государства (относительно стабильный или кризисный, переходный) и другие факторы.

Однако при теоретическом анализе и практическом осуществлении этих ценностей возникают дискуссионные вопросы, требующие серьезного осмысления.

Как известно, базовые ценности современного российского общества закреплены в Основном законе — Конституции Российской Федерации<sup>109</sup>. Наиболее фундаментальной из них выступают права и свободы человека и гражданина (статья 2), которые являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18). Такое положение дел породило дискуссию об иерархии ценностей в отечественном праве, а в отношении прав и свобод личности — представление об их абсолютном, «вневременном» приоритете над всеми законными интересами других субъектов права.

---

<sup>109</sup> Конституция Российской Федерации. М., 1993. 36 с.

Мы считаем, что важно исходить из самой гуманистически ориентированной правовой идеологии, закрепленной в Конституции Российской Федерации, содержание которой последовательно конкретизируется и выражается в конституционном и ином текущем законодательстве в виде определенных моделей правового регулирования общественных отношений в каждой социальной сфере<sup>110</sup>.

Признавая определяющую роль прав и свобод личности в качестве основного критерия оценки качества правоприменительной работы, следует отметить, что и Конституция Российской Федерации содержит ряд нормативных положений, взаимно увязывающих функционирование прав и свобод личности как одной из универсальных ценностей с другими ценностями правовой сферы в процессе правоприменения. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (пункт 3 статьи 17). Ограничения некоторых основных прав личности допускается только на основании судебного решения (часть 2 статьи 23, часть 1 статьи 56). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55). На это обращено внимание и в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>111</sup>.

Другой проблемой, связанной с аксиологическим обеспечением правоприменительной деятельности, является сама глобальная процедура правовой социализации, которая в юридической науке пока упоминается лишь в контексте учения о механизме действия права как одна из его

---

<sup>110</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 304.

<sup>111</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.

стадий<sup>112</sup>. Для правовой социализации характерно множество этапов, она предполагает массовое активное включение личности и социальных групп в процесс правореализации, с целью придания ему законного и целесообразного характера, соответствующего сложившейся на данном историческом этапе политической линии страны и официально одобряемым в этот момент времени социально-экономическим и общественно-политическим ценностям. И здесь, помимо правовых ценностей-целей, большое значение приобретают правовые ценности-инструменты воспитательной, пропагандистской, образовательной и иной направленности, нуждающиеся в соответствующей практической реализации, что будет способствовать сближению концепций средств-инструментов и средств-деяний в теории права<sup>113</sup>.

Еще одним актуальным моментом анализа функции правовой социализации при осуществлении правоприменительной политики является необходимость и возможность сочетания преемственности и новаций в этом процессе, что наглядно проявляется в период относительной нестабильности, социально-политических потрясений и экономических проблем в развитии общества.

Преемственность в праве определена комплексом факторов, в том числе объективно сформировавшимися к данному моменту времени ценностями, идеалами, принципами, эмоциями, смысловыми моделями правопонимания и т. п. Как отмечал еще К. Маркс, преемственность является одной из важнейших характеристик диалектического закона отрицания отрицания, выражающейся в сохранении отдельных элементов или сторон

---

<sup>112</sup> Казимирчук В. П. Право и социология. М., 1973. С. 69; и другие.

<sup>113</sup> Об инструментальном подходе к правовым средствам см., например: Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12—19; Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Новгород, 2002. С. 37—46. Деятельностный (технологический) подход выражен, в частности, в следующих трудах: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 123—156; Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Гл. 4. Интерпретационная юридическая практика. Ярославль, 1998. С. 7.

целого при переходе его к новому качественному состоянию развития<sup>114</sup>. Преемственность духовных форм (права, морали, ценностей, идеологии и т. д.) в конечном итоге обусловлена уровнем экономического развития, но одновременно с этим зависит (порой весьма существенно) и от накопленного предыдущими поколениями людей прогрессивного опыта разрешения юридических дел и управления правореализационными процессами со стороны государства.

Что же касается новаций в правоприменительной политике, то они представляют собой элементы творчества, самораскрытия потенциала индивидов и общества, новаторства, которые ранее не были известны. Они придают процессу государственного руководства правоприменением необходимую «энергию» и динамику, позволяют органично сочетать и взаимно согласовать опыт прошлого индивидуально-правового регулирования общественных отношений с потребностями современного их упорядочения, актуального развития правоприменительных отношений. Благодаря новациям в значительно более интенсивной степени создаются условия для реализации правоприменительной политикой своей важнейшей задачи оптимизировать, улучшить качество реализации права, повысить эффективность правоприменительной деятельности, укрепить режим законности и действующего правопорядка. Акцент на новое, современное в осуществлении правоприменительной политики, модернизацию устоявшихся отношений, их обновление и эволюционное реформирование должен идеально характеризовать грамотную, разумную и ответственную правоприменительную политику в условиях современного российского общества.

Необходимо также обратить внимание на то, что в соответствии со спецификой применения права, в рамках этой деятельности часто обнаруживаются пробелы, коллизии, вскрываются неясности и противоречия

---

<sup>114</sup> Маркс К. Морализирующая критика и критицирующая мораль // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М., 1955–1978. Т. 4. С. 291—321.

в содержании нормативных правовых актов, их несогласованность и разрозненность, дефекты языкового изложения нормативного материала и т. д. Вместе с тем, не исключая негативных аспектов системы законодательства, в правоприменительном процессе нередко открываются перспективы для первоначального предоставления и последующего официального обеспечения юридической защитой со стороны государства новых, модернизированных ценностей, а также существовавших ранее ценностных комплексов, которым по различным причинам не уделялось внимания в правоприменительной политике<sup>115</sup>.

Такова ситуация с вкладами граждан в Сберегательном Банке СССР, которые в прежнее время были единственной формой сбережения денежных средств граждан ввиду отсутствия альтернатив. С переходом России к рыночным отношениям правовое «пространство» быстро заполнили частные финансовые структуры, в том числе «однодневные», правовое регулирование деятельности которых практически отсутствовало, и во многом из-за этого имели место факты утраты денежных средств граждан, хищений их путем мошенничества, банкротства финансовых компаний (ТД «РДС», «Хоперинвест», «МММ» и другие). Именно в процессе правоприменительной практики появились первые «рецепты» юридической квалификации соответствующих гражданско-правовых договоров, решались вопросы защиты прав граждан-вкладчиков и привлечения к ответственности виновных должностных лиц, производился расчет подлежащих уплате неустоек (штрафов, пеней) и процентов за пользование чужими денежными средствами, взаимной согласованности законодательства о финансовой деятельности и законодательства о банкротстве юридических лиц и т. п. По наиболее острым социальным проблемам, приобретшим политический характер (случай с АО «МММ» в 1994 году), был издан даже нормативный Указ Президента России от 10 июня 1994 года № 1183 «О защите

---

<sup>115</sup> Литвинович Ф. Ф. Преимущество в праве (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2000. С. 13.

потребителей от недобросовестной рекламы»<sup>116</sup>. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 сентября 1994 года № 1410-р реклама АО «МММ» в государственных средствах массовой информации была приостановлена<sup>117</sup>.

Следовательно, функция правовой социализации обусловлена объективными потребностями общественного развития, в том числе потребностями правоприменительной практики по управлению реализацией права в отдельных сферах жизни общества, что практически достижимо при самом серьезном внимании к аксиологической составляющей государственной политики в области правоприменения.

**Функция социальной интеграции, гармонизации общественных и личных интересов.** Правоприменительная политика обладает совокупностью общих признаков, объединяющих ее с правовой политикой и политикой в целом как особым социальным явлением. Настоящая полноценная политика всегда скрепляет социальные узы, цементирует социальную структуру общества, определяя для субъектов общественных отношений общие цели, задачи и базовые практические ориентиры. Это свидетельствует о важности наделения правоприменительной политики интегративно-системной (А. С. Панарин) или интеграционной функцией, составной частью которой является согласование интересов коллективных и индивидуальных субъектов права.

Термин «интеграция» имеет свой особый смысл в гуманитарных науках. Под ним понимают объединение в целое разнородных частей и элементов в результате процессов двойственного характера: в рамках уже сложившейся системы (ведет к повышению уровня ее целостности и организованности) или при возникновении новой системы из ранее не связанных элементов. Отдельные части интегрированного целого могут обладать различной степенью автономии. В ходе процессов интеграции в

---

<sup>116</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 7. Ст. 695.

<sup>117</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 20. Ст. 2297.

системе увеличивается объем и интенсивность взаимосвязей и взаимодействий между элементами, в частности, надстраиваются новые уровни управления<sup>118</sup>. Следовательно, интеграция — это не просто системность общественных связей, а обеспечение качественно более высокого уровня функционирования системы, повышение степени организованности и координации между элементами системы.

Выдвигая функцию социальной интеграции в качестве социально-политического направления деятельности правоприменительных органов, мы исходим из такого желаемого качества и образа правоприменительной политики, при котором в процессе ее осуществления на основе выработанного официального государственного курса реально достигается сохранение целостности и устойчивости общества как системы. Единство правоприменительной политики основывается при этом на единых подходах и требованиях, формулируемых государством в правотворческой политике в качестве стратегических целей развития общества, которые последовательно и многоступенчато развиваются через правоприменение в набор тактических операций и средств по их достижению.

Об интеграции общества и государства много говорится в последнее время в выступлениях официальных государственных деятелей, политиков, представителей высших правоприменительных структур. В Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года, посвященном 20-летию принятия Конституции Российской Федерации, содержатся ключевые идеи, нацеленные на обеспечение социальной интеграции: «единая программа действий по улучшению жизни народа», «единые подходы, стандарты и критерии, а также обязательства всех уровней власти по созданию системы независимой оценки качества работы организаций социальной сферы», «единый комплекс социальной инфраструктуры», «единый исчерпывающий

---

<sup>118</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 210.

перечень разрешительных документов», «единый федеральный портал контрольных проверок», «совместная, органичная жизнь разных народов в рамках одного единого государства», «единое информационное пространство», «единое русло судебной практики». При этом в послании уделено внимание и вопросам усиления межгосударственной интеграции<sup>119</sup>.

Заданный в таком направлении общий ритм и курс деятельности правоприменительных органов должен соответствовать приоритетным целям, задачам, закрепленным в нормативных правовых актах и программных государственных документах. В этой связи правоприменительная политика выполняет функцию социальной интеграции через специфическую организационно-управленческую деятельность по гармонизации интересов личности, общества и государства.

Чрезвычайно важной задачей правоприменительной политики в указанном контексте является систематическое внимание к вопросам гармоничного сочетания интересов государства и личности на этапе претворения правовых норм в жизнь<sup>120</sup>. Гармонизация интересов — это форма проявления и выражения процессов социальной интеграции в сфере права, главным образом в процессе осуществления правоприменительной политики, так как цели и задачи этой политики в подавляющем большинстве случаев и заключаются в примирении, сближении, социальном согласовании этих интересов в процессе индивидуально-властной деятельности компетентных субъектов. В современной литературе справедливо отмечается, что процесс согласования интересов, начавшись на стадии правотворчества, не ограничивается только ею и плавно переходит на стадию правореализации. Его претворение в жизнь осуществляется посредством уточнения правового положения конкретных субъектов в сложившейся

---

<sup>119</sup> Электронный ресурс. Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 13.06.2014.

<sup>120</sup> См.: Экимов А. И. Проблема интереса в социалистическом праве: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Ленинград, 1985. С. 18, 21.

ситуации, определения их интересов и установления возможности выработки консолидированной позиции. Эта конкретизация способствует надлежащей квалификации деяний, соотнесению юридической и фактической реальностей, преодолению коллизий между ними<sup>121</sup>.

Таким образом, выделение социально-политических функций правоприменительной политики имеет не только научное, но и практическое значение.

## **2.2. Государственно-правовые функции правоприменительной политики**

Анализ государственно-правовых функций правоприменительной политики является логическим развитием идей о существовании социально-политических направлений ее воздействия на общественные отношения.

Под **государственно-правовыми функциями** правоприменительной политики необходимо понимать основные направления официального, государственно-властного воздействия правоприменительной политики на процессы осуществления правовых норм. Можно сказать, что это наиболее существенные направления *прямого, непосредственного* влияния правоприменительной политики на процессы осуществления правовых норм, в которых выражается ее предназначение как специфического государственно-властного способа организации правореализационных процессов, управления самой правоприменительной деятельностью. В своей совокупности они составляют своеобразную «сердцевину» правоприменительной политики, поскольку характеризуют ее как: а) особый вид государственно-правовой (управленческой) деятельности; в) форму официального выражения и обеспечения законных интересов субъектов

---

<sup>121</sup> Халиулин В. Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 24.

правовых отношений; г) легальный (обязательный) механизм реализации принципов и норм права. Правовые средства выступают здесь основным «каналом» реализации целей, задач и функций правоприменительной политики.

Своеобразие указанных функций состоит в том, что они: а) реализуются преимущественно в правовых формах; б) опираются не методы государственно-правового принуждения; в) нацелены на создание официальных управленческих предпосылок для эффективной реализации права; г) выражают прерогативы компетентных государственных органов и должностных лиц в области формирования и осуществления правореализационной стратегии (тактики).

Однако и в подобном ключе можно назвать как минимум две подгруппы государственно-правовых функций правоприменительной политики, которые образуются в зависимости от доминирования того или иного объекта ее воздействия:

**а) функции правоприменительной политики, характеризующие интенсивность и степень воздействия данной политики на саму правоприменительную деятельность.** «Внутри» этой деятельности как системы отношений, в целях оптимизации путей и способов ее осуществления, а по мере нарастания степени организованности и управляемости правореализационными (правоприменительными) процессами, усиления соответствующих импульсов их развития дифференцируются на следующие направления:

— функция оптимизации индивидуального регулирования общественных отношений;

— функция обеспечения единообразного понимания и применения юридических норм;

— функция подзаконной конкретизации действующих правовых предписаний;

— функция технико-юридической коррекции законодательства и иных формально-юридических источников права;

**б) функции правоприменительной политики, раскрывающие основные направления ее влияния на другие сферы бытия права, с которыми она находится в единстве и тесных взаимосвязях (правотворчество, правосознание, правовые отношения и т. п.).** В этой связи можно, по нашему мнению, вести речь о таких функциях правоприменительной политики, как:

— функция совершенствования действующего законодательства;

— функция развития профессионального правосознания и правовой культуры;

— функция охраны, поддержания и укрепления законности и правопорядка;

— функция обеспечения реализации и защиты прав и свобод личности, прав и законных интересов коллективных субъектов права.

*Остановимся подробнее на характеристике функций правоприменительной политики, характеризующих интенсивность и степень ее воздействия на правоприменительную деятельность.*

**Функция оптимизации индивидуального регулирования общественных отношений.** Правоприменительная деятельность призвана функционально продолжить, дополнить действие нормативного звена механизма правового регулирования в сфере возникновения, изменения и прекращения конкретных правовых отношений, нуждающихся в оперативно-исполнительном или юрисдикционном сопровождении. В соответствии с этой логикой правоприменительная политика должна находить определенные пути и способы улучшить качество рассмотрения и разрешения юридических дел, повысить эффективность государственного управления, совершенствовать организационно-методические приемы регламентации этих отношений. Следовательно, речь идет о необходимости

и возможности оптимизации правореализации, включая само правоприменение.

В соответствии с этимологией слова «оптимизация» (от лат. *optimus* — наилучший), оно означает выбор из числа возможных наилучшего варианта решения задачи при данных условиях места и времени. Оптимизация стоит в одном ряду и часто пересекается по объему с такими понятиями, как эффективность, экономность, качество, целесообразность и т. д. В процессе правоприменения оптимизация может заключаться в более быстром, точном или экономически выгодном достижении тех или иных целевых показателей, в том числе с минимальным или максимальным значением (размер назначенного наказания, юридическая квалификация общественного отношения по конкретной статье закона, реальный или запланированный результат правоприменительной деятельности, объем затраченных денежных ресурсов, штатная укомплектованность основного и обслуживающего персонала и т. п.). По внутренней структуре этого процесса оптимизация состоит из факта выработки и принятия оптимального решения (на основе сравнительного анализа всех возможных альтернатив) и его практического исполнения, направленного на достижение наилучшего состояния общественных отношений в конкретном, рассматриваемом случае<sup>122</sup>.

В процессе осуществления исполнительной власти, связанной с решением текущих управленческих вопросов, оптимизация правоприменения проявляется, например, при организации работы с населением в рамках института обращений граждан. Согласно пунктам 139—156 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 12 сентября 2013 года № 707, подготовка и направление ответа на обращение заявителю достаточным образом оптимизировано, во-первых, с целью разграничения компетенции должностных лиц разного уровня при

---

<sup>122</sup> Гусев И. Е. Современная энциклопедия. Мн., 2000. С. 236.

решении указанных вопросов, во-вторых, с целью рациональной организации служебного времени и недопустимости вступления в переписку по анонимным, безосновательным и иным, прямо предусмотренным в законе, категориям обращений, в отношении которых ответ не дается.

Ответ по существу поставленных в обращении вопросов направляется гражданину в письменной форме или в форме электронного документа на официальном бланке и подписывается в территориальных органах в следующем порядке:

на первое обращение — руководителем самостоятельного подразделения не ниже начальника отдела;

на неподдержанное повторное обращение — вышестоящим руководителем (по отношению к должностному лицу, подписавшему первое обращение);

на безосновательное обращение, в котором обжалуется ответ заместителя начальника органа внутренних дел, — начальником органа внутренних дел с одновременным прекращением переписки.

Гражданину на одно его обращение направляется один ответ, несмотря на количество вопросов, изложенных в нем. Ответ на обращение должен быть своевременным, полным, мотивированным, достоверным, а также содержать ссылки на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия решения. Ссылки на нормы права без приведения содержания нормативных положений не допускаются<sup>123</sup>.

Применительно к правоохранительной деятельности оптимизация процессов правоприменения может состоять, например, в поиске наиболее адекватных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, осуществляемых в соответствии с частью 1 статьи 27.1 и статьей 27.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно требованиям Инструкции о порядке

---

<sup>123</sup> Российская газета. 2014. 17 января. № 9.

осуществления привода, утвержденной приказом МВД России от 21 июня 2003 года № 438 (в ред. от 01 февраля 2012 года), для осуществления привода руководитель выделяет сотрудника или группу (наряд) сотрудников полиции с учетом подследственности уголовного дела либо вида административного правонарушения, по которому вынесено постановление (определение) о приводе. Состав и численность группы (наряда) сотрудников полиции определяются руководителем исходя из конкретных условий, необходимых для исполнения постановления (определения) о приводе.

Руководитель в обязательном порядке проводит инструктаж сотрудника полиции либо старшего группы (наряда) сотрудников полиции, вручает ему постановление (определение) о приводе, выделяет в случае необходимости автотранспорт и другие технические средства для обеспечения привода.

Для оказания помощи сотрудникам полиции в осуществлении привода на добровольной основе могут привлекаться члены общественных формирований по охране правопорядка, должностные лица органов исполнительной власти, представители администрации предприятий, организаций, учреждений по месту работы или учебы лица, а также законные представители несовершеннолетних, подлежащих приводу (пункты 8—10)<sup>124</sup>. Оптимизация может выражаться также в различных механизмах учета мнения подразделений внутри органа государственной власти или согласования интересов нескольких ведомств при оформлении (визировании) проекта правового акта, затрагивающего принципиальные, важные вопросы правового регулирования.

Оптимизация процессов реализации права объективно приводит к необходимости выполнения правообобщающей и иных государственно-правовых функций правоприменительной политики.

---

<sup>124</sup> Российская газета. 2003. 11 июля. № 137.

**Функция обеспечения единообразного понимания и применения юридических норм.** Выполнение этой функции связано с реализацией управленческих полномочий вышестоящих органов публичной власти, должностных лиц, возглавляющих определенную систему органов и занимающихся правоприменением, по руководству нижестоящими звеньями этой системы, а через данную деятельность оно связано с конечным воздействием на сознание и поведение всех субъектов правореализации. Достигается эта задача в результате деятельности по анализу и обобщению юридической практики по отдельным категориям дел, изучению правоприменительной статистики, отчетности, выработке единой линии понимания и реализации правовых норм и проведением этой линии в ходе организационных мероприятий, совещаний, конференций и т. д. По внешней форме результаты такой работы выражаются в постановлениях пленумов высших судебных инстанций на основании обобщения итогов рассмотрения дел, находящихся в производстве нижестоящих судов, обзорах судебной практики, методических рекомендациях федеральных органов исполнительной власти по ведению производства по делам об административных правонарушениях, письмах, телеграммах и т. д.

Из сказанного следует, что функция обеспечения единообразного понимания и применения юридических норм не является в «чистом» виде интерпретационной функцией, хотя толкование представляется одним из наиболее универсальных средств осуществления правоприменительной политики. Данная функция включает в себя комплекс взаимосвязанных действий и операций, таких как толкование, анализ, сравнение, обобщение, квалификация, планирование и другие, именуемые в лучшем случае *подфункциями*.

В нашем исследовании мы хотим также подчеркнуть, что, будучи выраженными в любой форме, предусмотренной законом, итоги деятельности правоприменительных органов по обеспечению единообразной правоприменительной практики в соответствующем ведомстве являются не

чем иным, как плодотворным инструментом организации правоприменительной политики государства. В ходе выполнения этой функции решаются политические задачи определения важнейших ориентиров развития системы правоприменяющих органов, вырабатываются организационно-технологические схемы уяснения, разъяснения, сравнения и нравственно-юридической оценки содержания применяемых норм права. Для целей законного, правильного рассмотрения и разрешения тех или иных категорий дел используются разные юридические феномены, имеющие различное наименование в терминологическом аппарате ученых, но выступающие в качестве особых политико-правовых средств управления правоприменительной деятельностью: интерпретационные нормы<sup>125</sup>, организационно-вспомогательные правила понимания и реализации действующего законодательства<sup>126</sup>, прецедент толкования<sup>127</sup>, правоположение<sup>128</sup>, деловое обыкновение<sup>129</sup> и т. п.

В соответствии со статьей 97 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — кодекс)<sup>130</sup> дознаватель, следователь, а также суд в пределах предоставленных им полномочий вправе избрать обвиняемому, подозреваемому одну из мер пресечения, предусмотренных настоящим кодексом, при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый, подозреваемый:

- 1) скроется от дознания, предварительного следствия или суда;
- 2) может продолжать заниматься преступной деятельностью;

---

<sup>125</sup> Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 157.

<sup>126</sup> Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. С. 501.

<sup>127</sup> Венгеров А. Б. О прецеденте толкования правовой нормы // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1966. С. 3.

<sup>128</sup> Братусь С. Н., Венгеров А. Б. Понятие, содержание и формы судебной практики // Судебная практика в советской правовой системе. М., 1975. С. 54.

<sup>129</sup> Вопленко Н. Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции: монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. С. 164—180.

<sup>130</sup> Парламентская газета. 2001. 22 декабря. № 241—242.

3) может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу.

Мера пресечения может избираться также для обеспечения исполнения приговора или возможной выдачи лица по запросу иностранного государства.

В целях единообразного понимания и применения положений кодекса о заключении под стражу в качестве меры пресечения в пункте 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» закреплено выработанное судебной практикой правовое положение. О том, что лицо может скрыться от дознания, предварительного следствия или суда, на первоначальных этапах производства по уголовному делу могут свидетельствовать тяжесть предъявленного обвинения и возможность назначения наказания в виде лишения свободы на длительный срок либо нарушение лицом ранее избранной в отношении его меры пресечения, не связанной с лишением свободы. О том, что лицо может скрыться за границей, могут свидетельствовать, например, подтвержденные факты продажи принадлежащего ему на праве собственности имущества на территории Российской Федерации, наличия за рубежом источника дохода, финансовых (имущественных) ресурсов, наличия гражданства (подданства) иностранного государства, отсутствия у такого лица в Российской Федерации постоянного места жительства, работы, семьи<sup>131</sup>.

При необходимости определить порядок реализации нормативных актов вышестоящих органов федеральный орган исполнительной власти может издавать письма, разъясняющие алгоритм действий их структурных

---

<sup>131</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 2.

подразделений и территориальных органов, должностных лиц по выполнению возложенных на орган задач. Например, при реализации правоприменительной политики в области регистрации и снятия с учета транспортных средств в связи с утилизацией МВД России издало письмо от 27 февраля 2010 года № 13/5-430. В письме предлагался порядок заполнения карточки учета и реестра регистрации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, и предписывалось организовать данную работу в любом регистрационном подразделении Госавтоинспекции в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы<sup>132</sup>.

**Функция подзаконной конкретизации действующих правовых предписаний.** В процессе правоприменительной деятельности возникает потребность максимально точно и детально установить содержание применяемых нормативных предписаний для целей повышения эффективности индивидуального регулирования общественных отношений. Для реализации этой потребности использование приемов толкования часто оказывается недостаточным, поэтому перед правоприменителями возникает задача осуществить конкретизацию указанных предписаний.

Конкретизация в праве — это явление исключительно сложное для простого и даже профессионального восприятия. В словарях конкретизация сводится к процессу пояснения общих положений и правил, подлежащих применению в отдельных случаях<sup>133</sup>. В юридической науке конкретизация рассматривается как процесс выведения из общих, абстрактных юридических норм более конкретных, детализированных правил поведения, приближенных к реальным процессам реализации права настолько, чтобы с помощью непосредственного применения этих конкретных правоположений

---

<sup>132</sup> СПС «Консультант-Плюс». Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89132;dst=0;ts=424CD25AE6CB871C685FC6DCFF9F1103;rnd=0.6207226347178221> (дата обращения 16.08.2014).

<sup>133</sup> Ждан А. Н. Конкретизация // Российская педагогическая энциклопедия: в 2 т. М., 1993. Т. 1. С. 254.

(на основе и во взаимосвязи с абстрактной правовой нормой) правильно осуществить требования закона и (или) решить юридическое дело<sup>134</sup>.

Отсюда конкретизация права представляет собой реально существующий и требующий анализа феномен правовой действительности. Несмотря на имеющуюся в юридической литературе точку зрения о выделении особой правоконкретизирующей функции юридической практики<sup>135</sup>, нельзя однозначно сказать то же самое о правоконкретизирующей политике, поскольку в таком случае пришлось бы признавать конкретизацию самостоятельной формой выработки и осуществления правовой политики (наряду с правотворческой и правоприменительной).

Однако конкретизация правовых предписаний при всей теоретической и практической значимости этого явления (в общем виде она является одной из основополагающих тенденций и целей развития юридической деятельности) в подавляющем большинстве случаев имеет инструментальное значение и приобретает статус метода проведения правоприменительной политики. С помощью конкретизации общих норм закона правоприменитель юридически точно урегулирует конкретную жизненную ситуацию, добивается эффективного сопровождения правореализационной деятельности в обществе на основе и во исполнение действующих нормативных предписаний. Поэтому процессами конкретизации действующего законодательства необходимо грамотно и ответственно управлять, а более верным представляется говорить о выполнении в ходе осуществления правоприменительной политики *функции конкретизации права*.

---

<sup>134</sup> См., например: Рабинович И. М., Шмелева Г. Г. Конкретизация правовых норм: (общетеоретические проблемы) // Правоведение. 1985. № 6. С. 32. Вместе с тем по проблеме конкретизации права высказано множество точек зрения и изданы многочисленные работы, вплоть до настоящего времени.

<sup>135</sup> См. например: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 2. Свердловск, 1973. С. 89; Леушин В. И. Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. Красноярск, 1987. С. 114—117.

Еще один важный момент изучения данной функции состоит в том, что осуществляемая в процессе правоприменительной политики конкретизация права имеет *подзаконный* характер. Это связано с тем, что в ходе правотворчества конкретизирующая деятельность выступает естественным продолжением правового регулирования на более конкретном, прикладном уровне. Для обеспечения действия норм права, изданных вышестоящим по компетенции органом государства, требуется развитие и детализация их содержания в последующих юридических нормах, изданных другими органами власти. Поэтому в первую очередь признается, что конкретизация имеет место в процессе нормотворчества<sup>136</sup>. Вместе с тем отрицать возможность конкретизации в процессе правоприменения было бы крайне нелогично, так как тогда пришлось бы придерживаться точки зрения, согласно которой правоприменение является лишь механической деятельностью по решению юридических дел и должно всегда ожидать реакции законодателя по спорному вопросу. Между тем потребности правоприменительной практики требуют творчески и своевременно подходить к решению возникающих здесь проблем во многом через использование именно конкретизации (индивидуализации).

В силу того, что правоприменение основано на нормах действующего законодательства, в ходе такой деятельности не могут быть созданы новые правила поведения, которые заменяли бы собой изданные законодательными органами правовые нормы. В результате периодического использования операций познания, оценки, квалификации и толкования в правоприменительных актах могут закрепляться положения, которые можно сравнить с «временными» нормами, «квазинормами», «организационно-вспомогательными правилами» и т. п. В целом конкретизация действующих

---

<sup>136</sup> Данная позиция восходит еще к работам А. Ф. Ноздрачева. См.: Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами СССР // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 12. С. 75.

правовых предписаний в рамках правоприменительной политики имеет *подзаконный характер*, отсюда и наименование рассматриваемой функции.

В пункте 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 января 2007 года № 2 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» разъясняется порядок применения уголовного наказания в виде штрафа в размере заработной платы или иного дохода осужденного. В отсутствие прямого законодательного указания отмечается, что *к иным доходам следует относить доходы, подлежащие налогообложению в соответствии с действующим законодательством*. В силу пункта 38 при решении вопроса о том, является ли злостным *уклонение от отбывания обязательных или исправительных работ*, судам необходимо проверять обоснованность применения к осужденному уголовно-исполнительной инспекцией предупреждений, указанных в части первой статьи 29 и части второй статьи 46 УИК РФ, выяснять причины повторного нарушения порядка и условий отбывания наказания после объявления осужденному предупреждения в письменном виде, а также *другие обстоятельства, свидетельствующие о нежелании осужденного работать (появление на работе в нетрезвом состоянии, прогулы, увольнение с работы, уклонение от обязанности сообщить об изменении места работы и места жительства в течение 10 дней, невыход более двух раз в течение месяца на обязательные работы без уважительных причин и т. п.)*<sup>137</sup>.

Особая роль в процессе управления правоприменительной деятельностью посредством конкретизационных процедур принадлежит в современной России судебным органам. Как справедливо отмечено В. И. Анишиной, «...основная задача судьи в каждом деле — справедливо, законно и обоснованно разрешить дело при всех привходящих (отсутствие необходимой нормы, либо наличие нескольких норм, противоречащих друг

---

<sup>137</sup> Российская газета. 2007. 24 января. Федеральный выпуск. № 4276.

другу, либо наличие нормы, противоречащей конституционным положениям и т. п.). В результате осуществления правосудия в таких обстоятельствах решение суда, как мы отмечали, конечно же, нельзя назвать только правоприменительным индивидуальным актом, касающимся прав и обязанностей исключительно участвующих в деле лиц. В этом случае судом производится не применение определенных положений конкретного нормативного акта в отношении участников процесса, как это свойственно для правоприменительного акта, а создаются, вырабатываются ранее не существовавшие правовые положения для регулирования конкретных общественных отношений»<sup>138</sup>. М. Н. Марченко особо выделяет роль российского суда как субъекта *политико-правовых* отношений, способного оказывать существенное влияние на развитие и судьбы Российского государства. В случае применения и толкования нормативных актов, которые затрагивают фундаментальные для жизнедеятельности всего общества социально-экономические и политические вопросы, суды как «*своеобразные правители с ограниченными возможностями*» оказывают непосредственное воздействие на формирование и осуществление публичной политики в данном государстве, в том числе определение основного курса правоприменительной политики<sup>139</sup>.

**Функция технико-юридической коррекции законодательства и иных формально-юридических источников права.** Реализация этой функции связано с тем, что толкование и конкретизация как эффективные средства осуществления правоприменительной политики не могут полноценно выполнить свое назначение при наличии дефектов действующего законодательства, выраженных в отсутствии или неполноте правовой регламентации общественных отношений, возникающих в сфере реализации права. В данных случаях цели и задачи правоприменительной

---

<sup>138</sup> Анишина В. И. Правовая природа актов судебного правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 130.

<sup>139</sup> Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2011. С. 52.

политики осуществляются с помощью специфических наборов элементов юридической техники, содержание которых составляют способы устранения коллизий, приемы преодоления пробелов права, исправления дефектов текстуального изложения нормативных предписаний и т. д. Их использование дает возможность выделить однородную функцию правоприменительной политики, направленную на своеобразную коррекцию (совершенствование) источников права, не связанную с внесением в них изменений правотворческим органом. Соответственно, выделяются *подфункция устранения коллизий*, *подфункция преодоления пробелов* и т. п.

В пункте 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» указывается, что Жилищным кодексом Российской Федерации не установлены правовые последствия признания в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу или реконструкции многоквартирного дома, в котором проживают не только собственники жилых помещений, но и наниматели жилых помещений по договору социального найма. Учитывая это, при рассмотрении споров, связанных с обеспечением жилищных прав собственников жилых помещений в таком многоквартирном доме, суд вправе исходя из норм части 1 статьи 7 ЖК РФ о применении жилищного законодательства по аналогии применить к названным отношениям положения части 10 статьи 32 ЖК РФ об изъятии жилого помещения у собственника путем выкупа либо о предоставлении ему другого жилого помещения с зачетом его стоимости в выкупную цену<sup>140</sup>.

Включение юридических коллизий в число факторов оптимизации процессов правореализации обусловлено тем, что с ними в последние десятилетия наиболее часто сталкиваются именно правоприменители в связи с длительностью проводимых социальных реформ, несовершенством

---

<sup>140</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 9.

качества, несогласованностью принимаемых в порядке их реализации нормативных актов, отсутствием или низкой эффективностью отдельных составляющих правоприменительной политики (кадровой, идейно-мировоззренческой, психологической, организационно-методической и других), реальными дефектами правосознания правоприменителей и иных участников процесса реализации права. В силу этого огромное значение в рамках проводимой правоприменительной политики приобретают средства и методы, направленные на разрешение, преодоление или устранение коллизий.

Следует оговорить, что окончательно и полностью исключить действие юридических коллизий вряд ли возможно. А. Ю. Буяков правильно пишет о том, что законодательство не может быть полностью согласованной системой в силу изменчивости и противоречивости своего объекта регулирования — общественных отношений. Поэтому вслед за материальными противоречиями (между общественными отношениями и направленными на их регулирование нормами права) в сфере права появляются порождающие трудности в правореализации основные, формальные противоречия (различия) между нормами права (комплексами правовых норм), между нормами права и актами толкования, направленными на регулирование одних и тех же общественных отношений<sup>141</sup>.

В. В. Денисенко дополнительно включает в число таких коллизий противоречия или расхождения между индивидуально-правовыми предписаниями, отмечая, что для эффективного устранения коллизий зачастую более выгодным оказывается использование переговоров, посреднических процедур, создание согласительных комиссий и других способов преодоления разногласий между субъектами реализации права. И если в правотворчестве коллизии устраняются окончательно (для данного противоречия), то в правоприменении они преодолеваются только для

---

<sup>141</sup> Буяков А. Ю. Юридические коллизии и способы их устранения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7, 8.

данного случая. Специфическим способом разрешения коллизий правовых актов является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по разработке и изданию акта официального нормативного толкования в процессе конституционного судопроизводства, призванного через устранение коллизии постоянно управлять процессами понимания и применения права. Данное толкование и решение затем становятся обязательными для всех субъектов правоприменительной политики и участвующих в ее осуществлении институтов гражданского общества<sup>142</sup>.

М. А. Занина предлагает наиболее обобщающий взгляд на способы преодоления коллизий правоприменительными органами, в том числе судами, к которым относятся:

1. Выбор коллизионной нормы права, исходя из правил отраслевого приоритета, приоритета кодекса перед текущим актом, приоритета однородной отрасли законодательства перед комплексной его отраслью, «последующий закон отменяет действие предыдущего», «специальный закон отменяет действие общего» («*lex specialis derogat lex generalis*»);

2. Прямое применение Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права<sup>143</sup>. Представляется, что именно в таком примерном виде существует и функционирует система технико-юридических средств управления правоприменительной практикой, связанных с преодолением юридических коллизий правоприменяющими органами в самом процессе рассмотрения и разрешения находящихся в их производстве юридических дел.

Если же анализировать фактор пробельности в позитивном праве (неурегулированности или неполноты регламентации типичных,

---

<sup>142</sup> Денисенко В. В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 10—12, 100.

<sup>143</sup> Занина М. А. Коллизии норм права равной юридической силы: понятие, причины, виды: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9—14.

массовидных общественных отношений), то первыми, кто сталкивается с этим феноменом юридической практики, выступают опять-таки правоприменители. Различие во взглядах ученых простирается тогда на допустимые границы существования пробелов в праве и пределы усмотрения правоприменителей в использовании соответствующих политико-правовых средств. Это аналогия закона и аналогия права.

По мнению М. А. Кауфмана, пробел в уголовном праве — это полное или частичное (неполнота) отсутствие в уголовном законе (УК РФ) нормативных установлений в отношении фактических обстоятельств, нуждающихся в уголовно-правовом регулировании, а также неопределенность уголовно-правовых норм, не позволяющая однозначно толковать их содержание (неконкретизированность), свидетельствующие о недостатке нормативного ресурса для решения проблем, обусловленных объективным развитием общественной жизни и потребностями практики применения уголовного закона<sup>144</sup>. Здесь нужно возразить, что вряд ли целесообразно отождествлять неконкретизированность уголовно-правовых норм с качеством их пробельности, поскольку пробел предполагает действительное отсутствие или неполноту содержания норм права, в то время как при конкретизации осуществляется содержательное наполнение отдельными признаками и элементами понятий, сформулированных в норме права в общем виде, что первоначально оценивается как известная полнота юридической регламентации общественных отношений.

Примерно такой же аргумент можно противопоставить и логике Д. А. Туманова, который в качестве пробела в гражданском процессуальном праве рассматривает не только отсутствие в гражданском процессуальном законодательстве правовой нормы, но и неудачное законодательное изложение такой нормы, которое приводит к неурегулированности тех

---

<sup>144</sup> Кауфман М. А. Пробелы в уголовном праве и способы их преодоления: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 13.

случаев, которые объективно находятся в сфере осуществления правосудия по гражданским делам, имеют для его осуществления важное значение и процессуальную природу<sup>145</sup>. Если процессуальный факт имеется в виду законодателем при установлении процессуального режима действий лица, то дефекты языкового изложения статей гражданско-процессуального законодательства подлежат устранению с помощью толкования, главным образом филологического. В противном случае возникает необходимость прибегнуть к конкретизации состоявшегося регулирования для устранения неясности, нечеткости терминов и словесных конструкций нормативного акта, и говорить о ситуации пробела в гражданско-процессуальном законе не приходится.

В юридической литературе называются и такие способы преодоления пробелов в праве, как субсидиарное применение норм права, обычай<sup>146</sup>. Несмотря на то, что их роль в процессе преодоления пробелов выглядит дискуссионной в рамках соответствующего раздела теории права, в общем и целом данные правовые средства в широком смысле можно рассматривать как инструменты реализации правоприменительной политики государства, расширяющие ее функциональные возможности.

*Функции правоприменительной политики, раскрывающие основные направления ее влияния на другие сферы бытия права.*

#### **Функция совершенствования действующего законодательства.**

Правоприменительная политика наиболее полно раскрывает свое социальное назначение, не только оптимизируя внутреннее содержание правоприменительной практики, но и интенсивно воздействуя на другие, сопредельные с правоприменением, сферы правовой жизни общества. Как отмечается в литературе, «научное исследование проблем правовой

---

<sup>145</sup> Туманов Д. А. Пробелы в гражданском процессуальном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

<sup>146</sup> Кузнецова Л. Е. Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям по аналогии: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. С. 6.

политики, несомненно, может быть продуктивно, так как оно дает возможность комплексно оценить такой важнейший критерий силы государства, как качество его юридической деятельности, выявить ее сильные и, самое главное, слабые места. Более того, реальная правовая политика должна обладать способностью диагностировать болевые точки жизни общества и своевременно и эффективно профилактировать их»<sup>147</sup>. Сказанное относится, в первую очередь, к воздействию правоприменительной политики на правотворчество.

Правоприменительная политика отражает и конкретизирует основные стратегические принципы и цели правового развития общества, закрепленные в законодательных и иных нормативных правовых актах, не только проверяя адекватность действующего законодательства потребностям и запросам общественной жизни, но и поставляя в законодательный орган «сигнальную» информацию о его недостатках и противоречиях, требующих в числе прочего немедленного устранения. В отдельных случаях, связанных с отставанием законодательной реакции на потребности правоприменительной практики, правоприменительная политика выполняет своеобразную *подфункцию активного содействия правообразовательным процессам*, выражая в форме принципиальных правоприменительных актов объективно формирующееся социально полезное (нейтральное) содержание общественных отношений. Осуществляя в итоге многоаспектное влияние на совершенствование законодательства, являющегося «ядром» правовой системы общества, правоприменительная политика функционально направлена на максимально эффективное развитие правовой системы в целом.

Практически общеизвестным в юридической науке является тот факт, что правоприменение взаимодействует с правотворчеством по нескольким важным направлениям: 1) реализация права законодательной инициативы

---

<sup>147</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления Российской государственности // Закон. 2006. № 11. С. 90.

высшими правоприменительными органами, прежде всего судебными;

2) создание научно-консультативных, общественных советов и иных рабочих групп при законодательных органах для обсуждения и выработки предложений по наиболее сложным и актуальным вопросам применения законодательства, совершенствования практики его применения;

3) выступления должностных лиц органов исполнительной власти и правосудия в качестве официальных их представителей при рассмотрении законопроектов в законодательном органе власти; 4) осуществление от своего имени или от имени вышестоящего органа полномочий по подготовке, заключению и подписанию межгосударственных (межведомственных) соглашений по вопросам, составляющим компетенцию органа, и т. п.

Наиболее ярко сказанное наблюдается в рамках судебной правоприменительной политики. В силу части 6 статьи 2 и пункта 2 части 3 статьи 5 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» от 05 февраля 2014 года № 3-ФКЗ Верховный Суд Российской Федерации осуществляет принадлежащее ему в соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения. Вопросы, связанные с осуществлением в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации принадлежащего Верховному Суду Российской Федерации права законодательной инициативы по вопросам своего ведения, решает Пленум Верховного Суда Российской Федерации в силу принятого нового Регламента<sup>148</sup>.

Рекомендации по проектам законов, которые Верховный Суд разрабатывает как обладатель права законодательной инициативы, а также по законопроектам, на которые Верховный Суд готовит замечания и поправки,

---

<sup>148</sup> Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения 20.08.2014).

по проектам инструкций, методических писем и иных документов, разрабатываемых Верховным Судом, предлагает Научно-консультативный совет при Верховном Суде. Он включает в себя лиц из числа ученых-юристов, судей, работников правоохранительных органов, а также других квалифицированных специалистов и действует в соответствии с утвержденным Положением<sup>149</sup>.

В выступлениях Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева неоднократно отмечалось, что нарушения процедуры принятия законов приводили не только к необходимости корректирования и исправления уже принятых законов, но и к осложнениям в правоприменительной практике и, как следствие, ограничению прав и законных интересов граждан. К сожалению, имеют место факты, когда регламент нарушается: не извещаются участники законотворческого процесса о движении законопроектов в Госдуме, в результате чего они лишаются возможности внести поправки, не устанавливаются сроки рассмотрения законопроектов или эти сроки не соблюдаются, в связи с чем необходимо принимать специальный федеральный закон о законотворческом процессе<sup>150</sup>.

Вместе с тем анализ проектов нормативных правовых актов, внесенных Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы за 2008—2013 годы, позволяет констатировать слабые темпы развития этого канала влияния правоприменительной политики на правотворчество. Из 68 внесенных законопроектов подавляющее

---

<sup>149</sup> Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения 20.08.2014).

<sup>150</sup> См., например: Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева на Международной конференции «Конституционный контроль: доктрина и практика». Санкт-Петербург, 28 октября 2011 г. // Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ). Режим доступа: [http://www.infosud.ru/legislation\\_news/20111028/256790858.html](http://www.infosud.ru/legislation_news/20111028/256790858.html) (дата обращения 20.08.2014).

большинство затрагиваемых вопросов касались внутренней организации работы судебной системы (общего количества участков мировых судей и т. д.), социальных льгот и гарантий судьям. Только в 21 законопроекте предлагалось внести конкретные изменения в Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы Российской Федерации и другие федеральные законы, направленные на совершенствование осуществления правосудия по вопросам, возникающим в деятельности судов. Поэтому следует значительно усилить законопроектную работу высшей судебной инстанции как принципиальное направление современной правоприменительной политики Российского государства.

Если же затрагивать выступления уполномоченных должностных лиц при рассмотрении законопроектов, участие в заключении межведомственных соглашений о взаимодействии, то следует отметить, что именно эти должностные лица способны быть наиболее прогрессивными выразителями сформировавшихся тенденций правоприменительной практики, сохраняя в то же время общую политическую линию развития страны и интегрируя ее в динамично изменяющееся законодательство. Поэтому проблемы развития и совершенствования российского законодательства должны стать задачей не только непосредственных участников законодательного процесса федерального и регионального уровней, но и институтов гражданского общества<sup>151</sup>, а от себя добавим, что разрешение этих проблем постоянно составляет содержание особой правотворческой функции правоприменительной политики.

**Функция развития профессионального правосознания и правовой культуры.** Это одно из практически значимых направлений, поскольку правоприменительная политика формируется и реализуется особым корпусом людей, обладающих специальным (чаще — высшим) юридическим образованием, опытом работы, а также удовлетворяющих другим

---

<sup>151</sup> Горохов Д. Б. Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики // Адвокат. 2008. № 11. С. 116.

требованиям, предусмотренным федеральным законом. Нарушения (деформации) профессионального правосознания, существование огромных пластов некачественно сформированной правовой культуры, правовые знания низкого уровня, недостаточные умения и навыки выполнения юридически значимых действий — вот те явления правовой действительности, которые могут блокировать реализацию социально важных задач правоприменительной политики по руководству правореализационными процессами, снизить эффективность государственного воздействия на данную сферу. Отсюда развитие профессионального правосознания и правовой культуры, профилактику коррупции и профессиональных правонарушений можно отнести к числу особых приоритетов правоприменительной политики.

Специфика профессионального правосознания правоприменителя состоит в том, что в нем всегда сочетаются сложившиеся в прошлом стереотипы служебного поведения и новые ценностные ориентации, обусловленные развитием правовой системы общества, юридической практикой. Этот конфликт может быть доведен до максимума в переходные периоды становления нового правопорядка. В. В. Сорокин пишет, что далеко не все пережитки прошлого в сознании субъектов права имеют негативный характер: некоторые стереотипы правосознания выполняют активную системосохраняющую роль (в частности, представления об иерархии нормативно-правовых актов или чувство уважения к закону). Уважительное отношение к праву может выработаться, когда оно становится частью традиции и в течение длительного времени функционирует в относительно неизменном виде, аккумулируя инновации и развиваясь по пути общественного прогресса. Общественное правосознание поэтому способно выполнять консервативную функцию постепенного приспособления новых

социальных институтов к изменяющимся условиям экономического и политического развития<sup>152</sup>.

Согласно статье 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», сотрудник органов внутренних дел, в частности, обязан знать и соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере внутренних дел, обеспечивать их исполнение, проходить регулярные проверки знания указанных нормативных актов; знать и исполнять должностной регламент (должностную инструкцию), поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего выполнения служебных обязанностей, в установленном порядке проходить профессиональное обучение и (или) получать дополнительное профессиональное образование; соблюдать служебную дисциплину, права и законные интересы граждан и организаций при осуществлении службы, а также требования, обязательства и ограничения, связанные с законодательством о противодействии коррупции<sup>153</sup>.

Как видно из анализа приведенной нормы российского законодательства, содержание профессиональной правовой культуры сотрудника органа внутренних дел составляют постоянно приращиваемые правовые знания и умения, навыки их своевременного и творчески успешного практического выполнения.

Для достижения этих же целей издан Приказ МВД России от 31 декабря 2013 года № 1033 «Об утверждении Перечня дополнительных вступительных испытаний при приеме в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и

---

<sup>152</sup> Сорокин В. В. Правосознание в переходный период общественного развития // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 63.

<sup>153</sup> Парламентская газета. 2011. 02—08 декабря. № 52—53.

находящиеся в ведении МВД России, в 2014 году». Ввиду необходимости расширения базовой квалификации кандидата в сотрудники органов внутренних дел, на него возложена обязанность сдать при поступлении в вузы системы МВД России дополнительные экзамены по истории, обществознанию, русскому языку, а также информатике и информационно-коммуникационным технологиям<sup>154</sup>.

**Функция охраны, поддержания и укрепления законности и правопорядка.** Ввиду того, что одной из фундаментальных функций правоприменения является охрана индивидуально-регламентированных общественных отношений от правонарушений, государственно-властное обеспечение их правильной и законной реализации в конкретном случае, правоприменительная политика нацелена на решение соответствующих по смыслу политических задач с использованием арсенала присущих ей идеологических, организационных и правовых средств. В этом плане основным объектом воздействия со стороны выделенной функции правоприменительной политики выступает режим законности и правопорядка, объективно складывающийся в результате претворения в жизнь огромной массы динамичных и разнообразных правовых отношений.

Накопленные юридической наукой достижения в области теории законности позволяют говорить о наличии в ее структуре таких компонентов, как нормативный (законодательство), теоретико-мировоззренческий (правовая идеология и правовая политика), обеспечительный (контроль, надзор, проверка и др.), институциональный (органы, должностные лица, учреждения и организации), а также самого права как базового, «стержневого» компонента законности<sup>155</sup>. Законность во многом определяет характер и направление правовой политики и в этом смысле имманентна правоприменительной, правореализационной и правоинтерпретационной

---

<sup>154</sup> Российская газета. 2014. 9 апреля. № 80.

<sup>155</sup> Казарина А. Х. Законность как правовая категория и социальное явление // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 5. С. 73.

юридической практике<sup>156</sup>. Иными словами, в контексте функций, выполняемых правоприменительной политикой, законность выглядит одной из базовых цивилизационных ценностей российской правовой системы, которая пронизывает содержание действующего законодательства и обеспечивает реализацию выбранного политического курса государства. Она интегрирует профессионально-служебные возможности различных правоприменителей по управлению правореализационными процессами на основе строгого и неуклонного соблюдения на практике требований законодательства, повсеместного внедрения правовых начал общественной жизни. Отмечается, что в широком смысле системообразующую функцию по отношению ко всей правовой политике Российского государства, в том числе по отношению к правоприменительной политике, осуществляет конституционное правосудие, основанное на национальных интересах<sup>157</sup>.

Невозможно также оценить социально-правовую природу, значимость и роль конституционных основ экономической системы вне системы ценностей конституционализма, которые нашли отражение в Конституции РФ: полновластия народа (часть 1 статья 3); демократического правового государства (часть 1 статья 1); человека, его прав и свобод как высшей ценности (статья 2); политического и идеологического плюрализма (статья 13)<sup>158</sup>. При этом следует иметь в виду, что правоприменительная политика призвана сопровождать специальными средствами правоприменительной практики поступательное экономическое развитие, экономический рост в Российской Федерации даже при наличии формальной конституционной базы рыночных отношений, наполняя Основной закон

---

<sup>156</sup> Матузов Н. И., Малько А. В., Шундилов К. В. Правовая политика современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 6.

<sup>157</sup> Зорькин В. Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 36.

<sup>158</sup> Мазаев В. Д. Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 54.

конкретным интерпретированным содержанием и необходимой увязкой с принципами демократизма, правового государства, справедливости и т. д.

Наряду с законностью как основополагающей ценностью российской современности, важно иметь в виду еще один объект правоприменительной политики — правопорядок как показатель (индикатор) реального качественного состояния правовых отношений в обществе.

Приказом МВД России от 17 апреля 2013 года № 211 утверждены типовые формы соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений. В соответствии с требованиями приказа орган внутренних дел и частная охранный организация, частный детектив принимают на себя взаимные обязательства организовать взаимодействие в местах проведения массовых мероприятий, в том числе совместные патрули и инструктаж работников, оказывать взаимное содействие в розыскных действиях, обмениваться информацией и сведениями об использовании транспортных средств, технических средств охраны, средств аудио- и видеонаблюдения в целях обеспечения общественной безопасности и предотвращения нарушений общественного порядка<sup>159</sup>. Тем самым осуществление взаимного сотрудничества государственных и частных организаций по вопросам обеспечения правопорядка позволяет значительно активизировать и полноценно реализовать на практике весь социально прогрессивный управленческий потенциал правоприменительной политики.

**Функция обеспечения реализации и защиты прав и свобод личности, прав и законных интересов коллективных субъектов права.** Проблема защиты прав личности или коллективного правового образования в последние годы приобретает особый статус как составная часть общей

---

<sup>159</sup> Российская газета. 2013. 26 июня. № 136.

концепции правозащитной политики. Авторы коллективной монографии «Российская правозащитная политика: теория и практика» (М., 2014) предлагают более широкий методологический подход к объекту защиты, включая в него не только права личности, но и конституционный строй, нравственность, другие жизненно важные интересы и ценности современного общества. Здесь особое значение приобретают правильное соотношение и взаимодействие ключевых терминов проблемы: «обеспечение», «охрана», «защита». По данному вопросу сложилось как минимум две основных точки зрения.

Первая точка зрения, отраженная в вышеназванной коллективной монографии, разграничивает понятия охраны и защиты, соответственно, правозащитная политика — часть правоохранительной политики, поскольку защита права является моментом правовой охраны. Охрана связана с функционированием всей системы охраны права до совершения противоправного деяния, защита направлена на восстановление нарушенного права в результате совершения правонарушения<sup>160</sup>.

Ученые, придерживающиеся второй точки зрения, предпочитают отождествлять термины «охрана» и «защита» и отграничивают эти два тесно взаимосвязанных феномена от понятия «обеспечение». Утверждается, что система юридических гарантий включает в себя два больших блока: 1) гарантии обеспечения правомерной реализации прав и свобод личности; 2) гарантии защиты, противостоящие и противодействующие нарушениям прав и свобод<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Малько А. В. Правозащитная политика современной России: необходимость формирования, понятие, приоритеты // Российская правозащитная политика: теория и практика: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 14—21; Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 130—131.

<sup>161</sup> Ростовщиков И. В. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод личности и правозащитная политика // Российская правозащитная политика: теория и практика. С. 43, 44, 50; Рудинский Ф. М. Гаврилова Ю. В., Крикунова А. А., Сошникова Т.А. . Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. М., 2009. С. 269—273.

Мы полагаем, что в соответствии с функциями применения права правообеспечительный, правоохранительный и правозащитный аспекты присущи всем основным сторонам и направлениям правоприменительной политики или их большинству, обусловлены в своей реализации выполнением единых целей и задач правоприменения, к которым относятся урегулирование спорного материального правоотношения, защита публичных и частных интересов, обеспечение развития и движения юридической формы процессуальных отношений. В этой связи рассматриваемая функция обозначена именно как направление правоприменительной политики в области обеспечения реализации и защиты прав и свобод, а не как правозащитная в целом.

Повышенная социальная значимость данного направления связана с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, которое существенно изменило характер взаимоотношений государства, общества и личности. Определен приоритет прав и свобод человека и гражданина как критерий деятельности публичного института власти (должностного лица) (статья 2), их непосредственное действие и обеспеченность правосудием (статья 18), установлены эффективные гарантии реализации права на судебную защиту (статья 46), прокуратура наделена статусом особого государственного правозащитного органа, а на уровне основного политико-правового документа страны признана самозащита субъективных прав и законных интересов (статья 45), определены критерии конституционной соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (часть 3 статьи 55).

В этом плане основная деятельность государственных субъектов правоприменительной политики связана всегда с оптимизацией обеспечения и защиты прав личности в конкретных практических ситуациях в целях создания благоприятных условий для укрепления материального и духовного благополучия народа. Указанная цель достигается в разных организационно-правовых формах: правосудие, прокурорский надзор, ведомственный

контроль и надзор, деятельность уполномоченных по правам человека, организация и функционирование специализированных структур аппарата исполнительной власти (комиссий и советов по защите прав человека и т. п.), проведение заседаний Государственного Совета Российской Федерации по наиболее сложным проблемам развития института защиты субъективных прав и т. д.

Так, одним из приоритетных направлений правоприменительной политики государства является сегодня защита трудовых прав граждан. Согласно статистическим данным, нарушения трудового законодательства ежегодно составляют 60—70 % общего числа выявленных правонарушений социального блока. Между тем трудовое право по своему социальному назначению имеет ярко выраженную защитную функцию, которая включает в себя: а) надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства в порядке разрешения трудовых споров и восстановления нарушенных трудовых прав; б) совокупность мер по предупреждению, предотвращению и устранению причин, порождающих нарушения законности; в) ответственность виновных должностных лиц за нарушение трудовых прав.

Защитная функция трудового права должна реализовываться путем не только законодательного закрепления оптимального стандарта основных трудовых прав работников, но и разработки эффективных механизмов их защиты и самозащиты в правоприменительной практике, установления надежных и действенных способов государственного надзора и контроля за их соблюдением, оптимизацией и упрощением судебных процедур рассмотрения трудовых споров<sup>162</sup>.

По нашему мнению, требует совершенствования и деятельность субъектов правоприменительной политики по юридической защите прав и законных интересов коллективных субъектов права. Речь идет о профессиональных союзах, других общественных объединениях,

---

<sup>162</sup> Колобова С. В., Колобов С. С. Защита трудовых прав граждан — приоритетное направление правовой политики государства // Гражданин и право. 2009. № 11. С. 13—15.

некоммерческих партнерствах, автономных некоммерческих организациях, саморегулируемых организациях, представляющих собой формы реализации основного, конституционного права гражданина на объединение.

Согласно статье 17 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в рамках выполнения различных государственных программ у неограниченного круга общественных объединений в порядке, предусмотренном законодательством<sup>163</sup>.

В ходе мониторинга правоприменения постоянно накапливаются и обрабатываются предложения по повышению эффективности взаимодействия общественных объединений с государственными органами. Это относится главным образом к защите прав общественных объединений в части публичного контроля за финансовыми ресурсами (проблема «иностранных агентов»), фиктивными или прекратившими деятельность объединениями граждан, участия в выборах и иных политических мероприятиях, формирования предложений, рекомендаций для законодательных органов власти и их дальнейшей реализации в общественных палатах и других организационных структурах.

Таким образом, каждая из проанализированных государственно-правовых функций правоприменительной политики отражает большое

---

<sup>163</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

многообразие управленческих возможностей, которыми обладает указанная политика в области организации процессов осуществления права, а также конструктивного воздействия на другие элементы правовой системы современного российского общества. Взятые в единстве социально-политические и государственно-правовые функции правоприменительной политики демонстрируют широкий спектр ее возможностей в решении задач, стоящих перед современным российским обществом и государством.

## **Глава 3. Осуществление функций правоприменительной политики**

### **3.1. Формы, методы и средства осуществления функций правоприменительной политики**

Для достижения максимального социально значимого эффекта и реализации своего назначения, роли в обществе функции правоприменительной политики нуждаются в практическом осуществлении. И осуществление функций правоприменительной политики составляет отдельное направление их научного анализа. Это обусловлено тем, что, несмотря на свою видимую простоту и ясность, осуществление функций правоприменительной политики представляет собой сложный и многокомпонентный процесс.

В рамках общей концепции нашей работы мы считаем, что на осуществление правоприменительной политикой своих функций оказывают значительное влияние осуществление функций государства и гражданского общества, осуществление функций политики, права и самого правоприменения. Отражая и развивая общие черты соответствующих процессов, реализация функций правоприменительной политики нуждается в адекватном понятийном описании, конструировании механизмов своего социального воплощения. В этой связи наиболее подходящими понятиями, раскрывающими содержание и общую направленность этого процесса, выступают, на наш взгляд, формы, методы и средства осуществления функций правоприменительной политики.

*Осуществление функций государства с помощью особых форм (правовых и организационных)* и с применением специфических методов управления, в том числе властно-принудительных, относится к одному из

существенных признаков самого понятия функций государства<sup>164</sup>. Как отмечено М. И. Байтиным, разделение *форм реализации функций государства на правовые и организационные* более точно с точки зрения истины, чем деление на правовые и неправовые формы, так как акцентирует постоянно имеющуюся связь государственной деятельности с правом<sup>165</sup>.

Известно, что правовые формы выражаются в принятии (издании) юридических актов и включают в себя правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную. Организационные формы представляют собой фактические действия по осуществлению юридических актов и созданию организационно-подготовительных условий для достижения с помощью права социально значимых целей и задач. Это организационно-регламентирующая (разработка проектов юридических документов, подготовка совещаний), организационно-хозяйственная (ведение делопроизводства, бухгалтерского учета, взимание налогов и сборов) и организационно-идеологическая работа (разъяснение изданных нормативных актов, формирование общественного мнения, пропаганда правовых ценностей). В то же время, подтверждая тезис М. И. Байтина, организационно-фактическая деятельность государства в большинстве случаев осуществляется в пределах уже существующего правового регулирования и в итоге направлена на соблюдение общих требований режима законности в Российском государстве.

***Методы осуществления функций государства*** — это совокупность приемов и способов, с помощью которых государство добивается решения стоящих перед ним задач. Они довольно разнообразны и отличаются широким диапазоном действия. Так, М. Н. Марченко считает, что, наряду с методами убеждения и принуждения, традиционно распространенными в

---

<sup>164</sup> Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98 – 100.

<sup>165</sup> Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – С. 227 – 234.

правоохранительной деятельности государства, весьма ценную роль при осуществлении его функций в области экономики и финансов приобретают методы материального и финансового стимулирования, планирования, прогнозирования, льгот (субсидий), инвестиций и кредитования и т. п.<sup>166</sup>

Наиболее обобщающей в современной литературе является точка зрения Л. А. Морозовой, выделяющей *укрупненные группы методов*, с помощью которых государство осуществляет свои функции:

1) метод нормативного правового регулирования: издание законов и иных нормативных актов, регулирующих типичные общественные отношения;

2) методы принуждения (подавление воли при нарушении общеобязательных государственных предписаний) и убеждения (в случае учета воли и желания лица при воздействии на поведение и формировании его сознания);

3) метод рекомендаций (ориентация на конкретный, желательный с точки зрения государства, вариант поведения) и метод *поощрения* (побуждающий следовать этому варианту, стимулирующий общественно полезную деятельность);

4) метод договорного регулирования, приобретающий в условиях демократического государства и рыночной экономики универсальное значение инструмента согласования публичных и частных интересов;

5) методы контроля и надзора (осуществление лицензирования и аккредитации, технического регулирования, декларирования соответствия продукции требованиям качества и безопасности жизни, здоровья потребителей и т. д.);

---

<sup>166</sup> Марченко М. Н. Теория государства и права. Учебник. – М.: Зерцало, 2004. – С. 196.

б) метод информационного влияния на общество (воспитательная работа, агитация, формирование информационных систем и реализация информационных технологий, разрешение социальных конфликтов)<sup>167</sup>.

Что же касается понятия *«средства осуществления функций государства»*, то оно относится к числу наименее изученных. Как отмечает С. В. Бабаев, это материальные предметы, вещи, всякого рода приспособления, которые используются при осуществлении функций государства и по мере научно-технического прогресса постоянно обновляются и совершенствуются (средства производства, орудия и предметы труда, техника и др.)<sup>168</sup>. Напротив, В. Д. Перевалов рассматривает эту проблему в более широком контексте. В качестве средств осуществления функций государства он различает организационно-властные (механизм государства), финансовые (бюджет страны и государственные фонды), идеологические (государственные СМИ, научно-образовательные и просветительские учреждения) и правовые средства (правовая система общества)<sup>169</sup>.

Отсутствие целостной теории форм, методов и средств осуществления функций государства, научно обоснованных признаков каждого понятия приводит к тому, что одни авторы, например, видят в средствах осуществления функций государства их методы (экономическое стимулирование), а другие рассматривают отдельные методы в качестве организационных форм деятельности государства (планирование, прогнозирование).

Однако сказанное не означает, что модель осуществления функций правоприменительной политики несовершенна именно вследствие

---

<sup>167</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права. Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Российское юридическое образование, 2010. – С. 102, 103.

<sup>168</sup> Бабаев С. В. Теория функций современного Российского государства : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001. – С. 10.

<sup>169</sup> Перевалов В. Д. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2013. – С. 215 – 217.

неразработанности данного аспекта теории функций государства. На содержание данных функций оказывают воздействие и *функции гражданского общества*. Особенности их осуществления являются целенаправленность на удовлетворение общественных интересов, стабилизацию и повышение эффективности деятельности социальных структур, относительно невысокая степень формализации и политизации их деятельности (ориентация на убеждение и мирные средства). Для обеспечения более тесного взаимодействия государственного механизма и институтов гражданского общества в процессе юридической практики необходимо развивать и совершенствовать специализацию следующих общественных институтов: третейского суда, профессиональных союзов, общественных инспекторов, адвокатуры, нотариата и других.

Наиболее важный пример средств осуществления функций гражданского общества содержится в статьях 1 и 2 Федерального закона от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации». Общественная палата привлекает граждан и общественные объединения к своей работе, выдвигает и поддерживает гражданские инициативы, проводит общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов, осуществляет общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, вырабатывает рекомендации, оказывает информационную, методическую и иную поддержку общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации<sup>170</sup>.

*Осуществление функций политики* имеет место в процессе политической деятельности. Составными ее элементами (формами) выступают государственное управление, политическое лидерство и руководство, участие рядовых граждан в политической жизни общества.

---

<sup>170</sup> Российская газета. 2005. 7 апреля. № 70.

Официальное руководство общественными отношениями осуществляется в процессе государственного управления. Осуществление стабильных и повторяющихся во времени видов государственной управленческой деятельности достигается с помощью разработки *комплексной технологии государственного управления*<sup>171</sup>. Государство управляет общественными процессами, регулирует общественные отношения, предупреждает и разрешает социальные конфликты на основе сочетания легальности и легитимности, реализуя монополию на применение силы с помощью права. Государство формирует и осуществляет политико-правовую стратегию и тактику, вырабатывает и реализует определенный политико-правовой курс развития страны.

Политическое лидерство и руководство выражается как постоянное и легитимное влияние представителей государственной власти или политических элит на иных субъектов политики в целях закрепления и поддержания власти, определенной линии политического поведения, создания и модификации политических институтов, норм и отношений (учреждение общественно-политических организаций, принятие политических программ, уставов, деклараций и т. п.)<sup>172</sup>.

Участие рядовых граждан в политической жизни общества осуществляется через вовлечение широких масс населения в проведение избирательных кампаний и референдумов, добровольное содействие избирательным кампаниям частных лиц, членство в политических партиях и общественных движениях, участие в политических митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, межгосударственные визиты и т. п.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления // Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – С. 15 - 22.

<sup>172</sup> Крайтерман В.С. Политология: Учебное пособие для вузов. – М.: Изд-во МГУТУ, 2007. – С. 487.

<sup>173</sup> Боголюбов Л.Н. Человек и общество. Учебник. – М.: Просвещение, 2002. – С. 122.

Известно, что политика может осуществляться методами мирной политической борьбы и насилия, инноваций и консервативных мероприятий, реформ и революций.

Наконец, *осуществление функций права, в том числе правоприменительной деятельности*, наиболее точно отражает динамический, преобразовательный аспект воздействия правоприменительной политики на процессы осуществления права в обществе. Все дело в том, что реализация функций права неотделима от общего процесса реализации права (его норм), отличаясь от него более сложным составом элементов и более широкой сферой действия. Это позволяет развивать в юридической науке представления о механизмах реализации регулятивной и охранительной функций права, в рамках которых преобладают либо все формы реализации права и метод убеждения (регулятивная функция), либо преимущественно применение права и метод принуждения (охранительная функция).

А. И. Абрамов исследовал механизм действия регулятивной функции права и выделил следующие его элементы (средства): 1) установление меры возможного и должного поведения людей (правил поведения) в правовых нормах (формирование права); 2) норма права как результат и форма выражения соответствующего правила поведения; 3) правосознание человека; 4) правоотношения; 5) состояние упорядоченности, внутренней согласованности социальной жизни (правопорядок) как окончательный результат действия регулятивной функции права<sup>174</sup>. Аналогичные мысли применительно к механизму реализации охранительной функции права высказал И. А. Курцев<sup>175</sup>. Г. А. Корниенко в качестве основных этапов реализации охранительной функции права рассматривает такие средства:

---

<sup>174</sup> Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права. Автореферат дисс. .... канд. юрид. наук. - Нижний Новгород, 2005. - С. 9.

<sup>175</sup> Курцев И. А. Проблемы реализации охранительной функции права: дис. .... канд. юрид. наук. - Самара, 2008. - С. 8.

1) формально-юридическое закрепление общественно опасных деяний в качестве правонарушений; 2) установление юридических запретов на совершение противоправных действий; 3) установление юридических санкций за совершение правонарушений; 4) определение вида, меры и объема юридической ответственности в отношении правонарушителя; 5) осуществление юридической ответственности<sup>176</sup>.

В целом, в современных исследованиях взгляды авторов на специфический характер средств осуществления правом своих функций совпадают. О. Г. Цикаришвили полагает, что охранительная функция права реализуется путем *применения* специальных охранительных норм, установления мер юридической защиты и юридической ответственности, порядка их возложения и исполнения, а также путем *применения* действующих в охранительном режиме регулятивных норм (при нарушении субъективных прав и обращении для их защиты в компетентные органы)<sup>177</sup>. О. С. Лапшина отмечает двойственный характер выполняемых правоприменением функций: *обеспечение* прав и свобод личности и одновременно охрана, приведение в действие механизма государственного *принуждения*, *применение* юрисдикционных мер и т. п.<sup>178</sup> По Б. Ю. Дорофееву, современное российское правоприменение, ориентированное на защиту прав и свобод человека и гражданина, способствует утверждению новых, специфических функций права: согласования интересов, достижения социального компромисса и разрешения конфликтов; экспрессивной и познавательной функций права<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> Корниенко Г.А. Правоприменительная деятельность как форма реализации охранительной функции права. Автореферат дис.... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2004. – С. 9.

<sup>177</sup> Цикаришвили О.Г. Охранительная функция российского права: дис. .... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 44.

<sup>178</sup> Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства. Дис. ...канд. юрид. наук. – Тольятти, 2011. – С. 35 - 38.

<sup>179</sup> Дорофеев Б. Ю. Права человека и функции российского права: дис. .... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1998. – С. 110 – 145.

Следовательно, анализ функций правоприменительной политики требует подробного исследования форм, методов и средств, с помощью которых они осуществляются, в качестве результата отражения и взаимодействия комплекса функций государства, гражданского общества, политики и права, в том числе правоприменения.

На наш взгляд, под *формами осуществления функций правоприменительной политики следует понимать однородную по своим внешним признакам деятельность государственных и негосударственных институтов (органов, должностных лиц, организаций и т.д.) по реализации социального назначения и функций правоприменительной политики.*

В. А. Рудковским верно отмечено, что в теории правовой политики можно и нужно вести речь о форме в двух смыслах: а) форма выработки и реализации правовой политики (ее динамика); б) формах внешнего выражения и официального закрепления ее содержания (статика). В связи с тем, что осуществление функций правоприменительной политики возможно в процессе самой правоприменительной деятельности и неразрывно связано с ее результатами, по отношению к *формам осуществления ее функций* справедливо говорить и о первом, и о втором значениях «форм» (организационных или организационно-правовых)<sup>180</sup>.

В качестве *правовых форм осуществления функций правоприменительной политики* нами рассматриваются производные от форм самого правоприменения и отражающие его своеобразие, качественную определенность виды политико-управленческой деятельности, регламентированной правовыми актами. Вместе с тем наиболее общим свойством, объединяющим все правовые формы, является их соотнесенность (корреляция), главным образом, с государственно-правовыми функциями

---

<sup>180</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 216 – 220.

самой правоприменительной политики. Классифицированы эти формы могут быть по разным основаниям.

В зависимости от результата реализации нормы права, соответствующего либо не соответствующего требованиям действующего законодательства, выделяются *оперативно-исполнительная (праворегулятивная) и юрисдикционная (правоохранительная) формы*. Оперативно-исполнительная форма предполагает совокупность действий и операций правоприменительных органов, их должностных лиц, в результате которых решаются текущие вопросы управления правоприменительными процессами, целенаправленно организуется процесс реализации правовых норм, который обеспечивается в необходимых случаях мерами государственного принуждения (реализация процедур деятельности в рамках административного регламента оказания той или иной государственной услуги). Юрисдикционная форма направлена на решение в процессе осуществления правосудия или административного производства дела о правонарушении, юридического спора, конфликта либо иного правового вопроса, от решения которого зависит правильное определение индивидуальной меры и объема прав и обязанностей лиц в конкретном случае (рассмотрение судьей административного дела о нарушениях, допущенных в ходе проведения выборов).

По степени организации и управляемости правореализационными процессами можно выделять формы *решения индивидуально-определенных дел, анализа и обобщения правоприменительной практики, издания официальных разъяснений о порядке применения норм права*<sup>181</sup> и т. п.

Под ***организационными формами осуществления функций правоприменительной политики*** следует понимать однородную по своим внешним признакам деятельность ее субъектов, направленную на выработку полноценного и адекватного организационного, информационного,

---

<sup>181</sup> Кашепов В.П. Проблемы организации руководства судебной деятельностью в СССР. Автореферат дис.....докт. юрид. наук. – М., 1985. – С. 8, 21.

технического, идеологического обеспечения правоприменительной практики и процессов реализации права в целом. Данная организационная, фактическая работа служит инструментом воплощения как социально-политических, так и государственно-правовых функций правоприменительной политики.

Организационные формы осуществления функций правоприменительной политики весьма разнообразны. Это, например, деятельность: по подготовке аналитической информации, сводной статистической отчетности о количестве и категориях уголовных, административных и прочих дел, динамике отдельных видов преступности, уровне безработицы, объеме сделок с недвижимостью и т.д.; организации правового воспитания, подготовки и переподготовки кадрового потенциала органов правоприменения; обеспечению информационной открытости в деятельности суда, прокуратуры, полиции и других правоприменительных структур; координации работы органов правоприменения и т.д.

Если говорить о **методах осуществления функций правоприменительной политики**, то важно подчеркнуть, что само понятие «метод» в юридической науке остается во многом дискуссионным. В основном оно используется при характеристике методов правового регулирования. При этом, одни авторы под методом правового регулирования понимают приемы юридического воздействия<sup>182</sup>, другие – систему способов такого воздействия<sup>183</sup>, третьи – совокупность приемов и способов воздействия права на общественные отношения<sup>184</sup> и т.д.

В контексте настоящего исследования наиболее приемлемой представляется трактовка метода в качестве категории, охватывающей своим

---

182 См.: Алексеев С.С. С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 215.

183 См.: Теряевский С.А, Система методов правового регулирования в юридической практике современного российского государства. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 9.

184 См.: Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права: монография. Волгоград, 2009. С. 366.

содержанием *приемы и способы* воздействия правоприменительной политики на процессы реализации права. Иными словами, **метод осуществления функций правоприменительной политики – это взятая в единстве совокупность приемов и способов, используемых субъектами правоприменительной политики в целях оптимизации ее воздействия на процессы реализации права.**

Методы правоприменительной политики характеризуются значительным разнообразием. Их характер, в конечном счете, определяется природой соответствующих функций и их назначением. Так, в рамках социально-политических функций используются методы воспитания, пропаганды, научного анализа, коммуникации и т.д. Например, при осуществлении функции стратегического планирования субъекты правоприменительной политики используют методы сбора, анализа и обобщения материалов правоприменительной практики, методы моделирования, планирования, прогнозирования и т.д. В процессе осуществления функции обеспечения единообразного понимания и применения юридических норм используются, прежде всего, выработанные наукой методы (способы) толкования права (грамматический, системный, историко-политический и пр.).

Таким образом, арсенал методов правоприменительной политики весьма обширен. Вместе с тем, в качестве наиболее универсальных выступают два метода или способа: стимулов и ограничений. Так или иначе они охватывают все основные и неосновные группы современных методов управления и правового регулирования: административные, экономические, убеждения и принуждения, поощрения и наказания, договорной, императивный, диспозитивный и т. д.

Проблема стимулов и ограничений в праве была поставлена и основательно разработана А. В. Малько и последователями его научной школы. Основной посыл данной теории следующий. Правовое регулирование — это разновидность управленческого процесса, который

согласно кибернетике (науке об оптимальном управлении) может осуществляться только с помощью *двоичности информации*, выраженной в соответствующих стимулах (побудительных факторах) и ограничениях (сдерживающих факторах). Стимулы и ограничения присущи в одинаковой мере управлению во всех образованиях — биологических, технических, социальных, хотя могут называться в них по-разному. Основные усилия в социальном управлении должны быть направлены на упорядочение интересов людей и тех материальных, социальных и духовных ценностей, которые способны их удовлетворить. И результат достигается в значительной мере благодаря правовым стимулам («прянику») и правовым ограничениям («кнуту»)..<sup>185</sup> Существует множество разновидностей правовых стимулов и ограничений. Так, В. В. Нырков пишет, что единство правового поощрения и правового наказания заложено в их общей природе: быть ответной реакцией на совершенное деяние (положительной или отрицательной с позиций права)<sup>186</sup>.

*Стимулирование как метод осуществления функций правоприменительной политики* включает в себя комплекс организационных, хозяйственных и иных практических мер, побуждающих к сознательному, добровольному осуществлению правовых норм, законному и справедливому разрешению юридических дел, эффективной реализации политического курса государства в рамках управленческой деятельности, отказу от злоупотреблений в праве, к активной борьбе с коррупцией, халатностью и другими правонарушениями, а также направленных на организацию массового правового воспитания членов общества в целях формирования навыков и убежденности законопослушного поведения. В процессе реализации правоприменительной политики стимулирование широко используется в уголовной юстиции (освобождение от уголовной

---

<sup>185</sup> Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. 1998. № 3. С. 134 – 136.

<sup>186</sup> Нырков В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – С. 146.

ответственности за добровольную сдачу оружия, наркотических средств), в трудовых отношениях (предоставление льгот и гарантий от увольнения беременным женщинам и лицам с семейными обязанностями), в административном праве (надбавка за выслугу лет государственному служащему). Мобилизовать население способны и современные средства массовой информации, которые могут создать вокруг проводимых политико-правовых мероприятий власти благоприятную агитационную среду, способствующую выполнению поставленных государством задач.

*Ограничение как метод осуществления функций правоприменительной политики* представляет собой совокупность мер сдерживающего характера, направленных на *предупреждение* (личный досмотр, досмотр багажа и ручной клади), *пресечение* противоправных действий (удаление с места проведения спортивных мероприятий, запрет эксплуатации неисправного транспортного средства), *реализацию мер процессуального обеспечения производства по делу* (арест денежных средств на банковском счете), а также *различных юридических наказаний* за соответствующие виды правонарушений. Данный метод является в основном прерогативой уполномоченных на юрисдикционную деятельность государственных органов и должностных лиц (суд, прокуратура, полиция, таможня, органы безопасности), однако может в ряде случаев использоваться и институтами гражданского общества (например, исключение из членов политической партии).

Комплексное сочетание методов стимулов и ограничений в процессе осуществления и управления правоприменительной деятельностью является залогом эффективности и результативности осуществления функций правоприменительной политики.

В системе управления правореализационными процессами особое место отводится **средствам осуществления функций правоприменительной политики**. Средства правоприменительной политики принято относить к разновидности средств правовой политики.

Средства в политике — это система инструментов и технологий, ведущих к осуществлению политических намерений, превращению идеальных стремлений в реальные действия и результаты. Это совокупность возможностей осуществлять политику и власть и использовать их в интересах общества или каких-либо политических сил. Это все политические методы, рычаги, формы, ресурсы, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов политики, обеспечивается достижение поставленных целей<sup>187</sup>.

Подобная трактовка средств политики дает основания предположить, что средства в правовой политике могут рассматриваться как совокупность методов, приемов, способов и форм реализации стратегических целей и задач. В теории и практике юридической науки проблема средств взаимосвязана с теми целями, которые были поставлены государством и обществом в целом, а также первоочередными задачами. Как справедливо пишет В. А. Рудковский, каждая цель должна быть нравственно-обоснованной, отражать правовой опыт и особенности национальной правовой системы, быть социально-мотивированной, быть обеспеченной ее юридическими, организационными, интеллектуальными, финансовыми и иными ресурсами<sup>188</sup>.

Как полагает А. В. Малько, средства правовой политики — это инструменты и деяния, используемые для достижения целей и задач правовой политики, для реального осуществления стратегических правовых идей. В качестве юридических средств выступают различные *инструменты* (нормативные установления: права и обязанности, льготы, запреты, поощрения и наказания, правовые режимы, правовые акты и институты

---

<sup>187</sup> Демидов А. И. Учение о политике: философские основания: Монография. М., 2001. - С. 186.

<sup>188</sup> Рудковский В. А. Телеология правовой политики // Право как ценность и средство государственного управления обществом: Сборник научных трудов / Под ред. П.В. Анисимова. Вып. 6. Волгоград, 2009. С. 95–96.

права) и *деяния* (технологии: акты практического воплощения нормативных установлений в жизнь)<sup>189</sup>.

Таким образом, под *средствами правоприменительной политики* можно понимать совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных идеологических, организационных, специально-юридических инструментов и технологий, при помощи которых решаются текущие задачи в сфере руководства процессами реализации права, а также достигаются долгосрочные (стратегические) политико-правовые ориентиры.

Средства правоприменительной политики, в зависимости от их характера и назначения, могут быть разделены на несколько групп или видов: общеполитические (идеологияеские), организационные, правовые.

*Общеполитические* средства правоприменительной политики представлены ежегодными посланиями Президента РФ, государственными стратегиями, концепциями, доктринами и тому подобными документами. Специфика указанных средств состоит в том, что они имеют *программный* характер. В указанных документах определяются наиболее значимые задачи, направления деятельности, приоритеты государства в сфере реализации действующего законодательства, конкретизируются пути их достижения, подчеркивается ответственность определенных органов и должностных лиц за реализацию намеченных планов и т.д. Общеполитические средства могут использоваться и на уровне выработки и реализации общегосударственной правоприменительной стратегии и тактики в целом, и на уровне отдельных регионов, министерств и ведомств.

Большую группу средств правоприменительной политики составляют *организационные* средства. Они занимают своеобразное промежуточное положение между общеполитическими и правовыми средствами правоприменительной политики поскольку, с одной стороны, направлены на создание организационных предпосылок для реализации соответствующих

---

<sup>189</sup> Малько А. В. Теория правовой политики. - М.: Юрлитинформ, 2012. — С. 108.

программных документов, а, с другой, обеспечивают законность и качественность правовых решений в сфере реализации права.

В числе организационных средств особо можно выделить *организационно-методические* и *организационно-технические* средства правоприменительной политики.

Организационно-методические средства – это инструменты и технологии оперативного управления правоприменительной практикой. Речь идет о различного рода методических указаниях, обзорах практики применения права по отдельным категориям дел, инструкциях, напоминаниях, ведомственных письмах и тому подобных инструментах, позволяющих оказывать систематическое управляющее воздействие на соответствующие виды и направления правоприменительной и иной правореализационной деятельности.

Организационно-технические средства отражают техническую оснащенность субъектов правоприменительной политики, возможности использования соответствующих технических инструментов и технологий (компьютеры, средства связи, программы обработки информации и т.д.).

Особую роль в осуществлении функций правоприменительной политики играют собственно правовые (юридические) средства. Они также неоднородны. В структуре правовых средств правоприменительной политики можно выделить: универсальные и специальные средства.

*Универсальные* средства – это правовые установления, которые используются в любой правовой политике. Имеются в виду юридические нормы, дозволения, запреты, поощрения, санкции, льготы, принципы, правовые режимы и другие инструменты<sup>190</sup>.

*Специальные* средства правоприменительной политики представлены собственно средствами правореализации (правоприменительные и интерпретационные акты, руководящие решения высших

---

190 См.: Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие. Саратов, 2001. С. 36.

правоприменительных инстанций, акты соблюдения, исполнения, использования и применения права), а также средствами, нацеленными на обеспечение оптимизации соответствующих сфер правоприменительной практики (правоприменительный мониторинг, экспертиза правоприменительных актов, правоприменительная техника).

Специфика средств осуществления функций правоприменительной политики проявляется в их комплексной природе. Взятые под особым «инструментальным» углом зрения, такие средства весьма близки к методам осуществления этих функций, но не могут полностью охватить весь арсенал методов, так как из совокупности определенных средств (приемов и способов) образуются методы. Если же принять за основу «технологический» взгляд на средства как общеправовые, экономические, идеологические, организационные деяния субъектов правоприменительной политики, то здесь средства можно квалифицировать как формы осуществления функций. В этом плане формы и методы осуществления функций правоприменительной политики входят составными частями в комплекс средств их осуществления. Вместе с тем такие средства должны рассматриваться отдельно, поскольку исходной познавательной-практической основой для их существования служат средства самой правоприменительной политики в целях выполнения ею важной социальной миссии по организации правореализационных процессов в обществе и руководству ими.

Все средства правоприменительной политики взаимосвязаны, дополняют и предполагают друг друга. Тем не менее, можно заметить, что общеполитические и организационные средства направлены в большей мере на обеспечение действия социально-политических функций, в то время как правовые средства (универсальные и специальные) высвечивают и символизируют в первую очередь роль государственно-правовых функций правоприменительной политики.

Так, средствами осуществления функции стратегического планирования выступают государственные программы, концепции, планы и

программы, утверждаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствующих правовых актах. Функция социального контроля опирается в процессе своей реализации на такие организационные формы-средства, как общественный мониторинг, общественная проверка и экспертиза, общественные слушания, предусмотренные Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». По мнению А. В. Карпова, средствами реализации коммуникативной функции являются все иные — основные управленческие функции (целеполагание, планирование, организация, контроль)<sup>191</sup>, кроме того, в условиях постиндустриального общества XXI века особо ценным средством выполнения этой функции в правовой сфере служат информационные системы и технологии (например, «Гарант», «Консультант-Плюс»).

Функция правовой социализации осуществляется в социальной сфере и правовой жизни общества через использование двух наиболее универсальных средств: ценности и оценки, к которым примыкают язык (всеобщая знаковая система передачи информации), идеалы, нормы, знания, умения и навыки практических действий в сфере права. Функция социальной интеграции, гармонизации общественных и личных интересов выполняет свою социальную роль посредством выявления, оценки и, при необходимости, унификации социальных интересов, универсализации методов их сближения, установления баланса между ними в процессе осуществления конституционного правосудия, переноса из других отраслей права или синтеза нескольких разноплановых понятий в нормативных правовых актах и т. д.

Особую функциональную нагрузку несут средства осуществления государственно-правовых функций правоприменительной политики.

---

<sup>191</sup> Карпов А. В. Психология менеджмента. – М.: Гардарики, 2005. – С. 161.

В. А. Рудковским правильно отмечено следующее. Одно из назначений правоприменительной политики состоит в том, что она прогнозирует варианты развития общественных отношений, способствует опережающему развитию правотворчества. В результате становится возможным правовое управление общественными процессами путем стимулирования тех из них, которые будут признаны социально полезными, и ограничения возможностей развития социально вредных направлений. Соответственно этому вырабатываются и средства такого воздействия (поощрения, запреты, обязанности и т. д.).

Субъекты правоприменительной политики, находясь в непосредственной близости к практике правоприменения и осуществляя общее руководство ею, в числе первых реагируют на недостатки системы действующего права, с которыми сталкиваются правоприменительные органы и которые препятствуют решению стоящих перед государством задач, и инициируют принятие правотворческими органами необходимых правовых предписаний. Средства воздействия правоприменительной политики на процессы формирования юридических норм могут быть различны: законодательная инициатива; информирование компетентных субъектов о выявленных недостатках в форме предложений, рекомендаций и т. п.; взаимные консультации и др.<sup>192</sup>

Однако, как свидетельствует практика, чем теснее взаимодействие субъектов правотворческой и правоприменительной политики в вопросах формирования правовых предписаний, тем больше вероятность принятия норм, оптимально учитывающих задачи правовой политики и возможности правоприменительной практики по их осуществлению. Иногда такие средства становятся недостаточными для осуществления указанной задачи, и возникает необходимость в привлечении дополнительного инструментария, в совершенствовании самой нормативной основы правоприменения. Такая

---

<sup>192</sup> Рудковский В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание. – Волгоград, 1999. С. 90—92.

ситуация имеет место, например, в случае пробелов, коллизий, конкуренции норм права, то есть тогда, когда «обнаруживается молчание права там, где оно должно говорить»<sup>193</sup>. Достигается это путем стимулирования процессов разработки и принятия соответствующими органами необходимых юридических норм. В таких случаях задача управления процессами реализации норм права достигается через правотворчество, во взаимодействии с субъектами правотворческой политики.

Указанная роль правоприменительной политики значительно возрастает на переходных этапах развития общества. Когда, с одной стороны, правовая система претерпевает существенные изменения и, в соответствии с потребностями общественного развития, не только переосмысливаются принципы, методы правового регулирования определенных видов общественных отношений, но и происходит изменение (сужение или расширение) самой сферы такого регулирования. С другой стороны, динамика общественной жизни требует оперативного реагирования на новые социальные факторы, природа и общественная значимость которых остаются зачастую не вполне ясными<sup>194</sup>.

Помимо названных средств осуществления функций правоприменительной политики, относящихся ко всем стадиям механизма правового регулирования, следует отметить комплексные средства, а в их числе, прежде всего, правовые режимы.

Правовой режим — это комплексная система таких составляющих его элементов, как правовые средства (включая цели и способы правового регулирования), правовые принципы и правовые гарантии, определяющих специфический порядок правового регулирования, который позволяет создать определенное состояние общественных отношений, конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения

---

<sup>193</sup> Лазарев В. В. Пробелы в праве. Казань, 1969. С. 95.

<sup>194</sup> Рудковский В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание. С. 91.

интересов субъектов права<sup>195</sup>. В качестве примеров правовых режимов, различных по своему содержанию и формам проявления, можно назвать: режим въезда и выезда иностранных граждан в Российскую Федерацию, режим военного положения, паспортный режим и т. д.

По мнению А. В. Малько, правовым режимам присущи следующие основные признаки:

1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством;

2) имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;

3) представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием;

4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений.

В частности, важно использовать тот или иной правовой режим в зависимости от тех общественных отношений, в развитии которых заинтересовано государство. С другой стороны, именно с помощью правовых режимов практически утверждаются и реально функционируют режимы государственные и политические, ибо последние, как правило, облекаются в определенную юридическую форму<sup>196</sup>.

Специальные средства правоприменительной политики могут обслуживать одну или одновременно несколько государственно-правовых функций. Правовые позиции<sup>197</sup> высших судебных органов занимают главное

---

<sup>195</sup> Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. - Курск, 2013. - С. 13.

<sup>196</sup> Малько А. В. Теория правовой политики. С. 121 – 123.

<sup>197</sup> Малько А. В. Теория правовой политики. С. 194.

место в диапазоне действия функции обеспечения единообразного понимания и применения юридических норм. Обобщения юридической практики, мониторинг правоприменения могут выступать средствами осуществления как функции обеспечения единообразия юридической практики, так и функции совершенствования действующего законодательства, имея организующий и направляющий характер. Правоположения, уточняющие, детализирующие или развивающие содержание применяемых норм права, являются средством осуществления функции подзаконной конкретизации права<sup>198</sup>, а аналогия закона или аналогия права — типичным средством реализации функции технико-юридической коррекции нормативных актов в части преодоления пробелов<sup>199</sup>.

Специальными средствами, едиными для всей правоприменительной политики и относящимися к ее особенностям, выступают правоприменительные акты, интенсивность подготовки, издания и (или) процент отмены которых в юридической практике служат показателем качества и эффективности проводимой правоприменительной работы. Как пишет А. В. Малько, в механизме правового регулирования правоприменительные акты выступают в качестве «решающих» юридических фактов, индивидуально организующих социальные связи. Усложненная правовая действительность все больше требует основательного исследования зависимостей правовых актов друг от друга, всемерного учета многообразия внутренних отношений между ними.

Так, с одной стороны, ошибки, допущенные в правотворческом процессе при принятии нормативного акта, с неизбежностью влекут за собой ошибки в правоприменении, толковании, автономном регулировании. С другой стороны, дефекты, существующие в правоприменительных,

---

<sup>198</sup> Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. С. 488 – 496.

<sup>199</sup> Карташов В.Н. Применение права. – Ярославль: Изд-во ЯрГУ, 1980. – С. 21.

интерпретационных и договорных актах, могут парализовать или исказить действие и собственно нормативных актов<sup>200</sup>.

Отдельно следует сказать о мониторинге правоприменения. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

а) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации — в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека;

б) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов — в случаях, предусмотренных федеральными законами;

в) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов — в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации;

г) нормативных правовых актов Российской Федерации — в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации;

---

<sup>200</sup> Малько А. В. Теория правовой политики. С. 134 – 137.

Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

д) нормативных правовых актов Российской Федерации — в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

е) нормативных правовых актов Российской Федерации — в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы<sup>201</sup>.

На основании данного Указа Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации своим Постановлением от 19 августа 2011 года № 694 утвердило Методику осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Документом установлены правила и определены показатели осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с методикой проводятся текущий и оперативный виды мониторинга правоприменения. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека.

---

<sup>201</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

Для каждого вида нормативных правовых актов используются разработанные показатели оценки. Например, в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы введены следующие показатели:

а) наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения;

б) наличие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах;

в) наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах;

г) наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующими однородные отношения, принятых в разные периоды;

д) наличие ошибок юридико-технического характера в нормативных правовых актах;

е) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб), в том числе по вопросам понятийно-терминологической системы нормативных правовых актов, наличия в них дублирующих норм и противоречий, а также ошибок юридико-технического характера<sup>202</sup>.

Мониторинг правоприменительной практики (обобщение, анализ и оценка ситуации) выступает современным инструментом получения и использования в общественно полезных целях и публичных интересах информации о состоянии общественных отношений в правовой сфере и регулирующих их нормах действующего законодательства. Мониторинг правоприменения тесно пересекается с экспертизой правовых, в том числе правоприменительных, актов.

Согласно требованиям действующего законодательства Российской Федерации, экспертиза проводится для выяснения обстоятельств уголовного, гражданского или административного дела, требующих специальных знаний

---

<sup>202</sup> Российская газета. 2011. 24 августа. № 186.

в области науки, техники, искусства и ремесла (статья 57 УПК РФ, статья 79 ГПК РФ, статья 26.4 КоАП России). И в этой связи правовая экспертиза — это разновидность экспертизы по вопросам, находящимся на разрешении суда, прокурора, органов дознания и предварительного следствия. Особенность ее в том, что для проведения такого исследования необходимо наличие специальных юридических знаний доктринального, научного характера. При этом потребность в использовании данных знаний в современной российской практике в подавляющем большинстве случаев востребована пока лишь на уровне правотворчества или судебного нормоконтроля (дача заключения по законопроекту, по нормам действующего нормативного акта, толкование сложных профессиональных терминов и т. п.). В процессе правоприменения, главным образом, судья часто считает излишним назначать и проводить по делу специальную правовую экспертизу, чтобы избежать организационных и временных затрат и чтобы иногда можно было рассчитывать на возможность заменить ее собственным профессиональным толкованием или выработкой особого правового суждения по делу.

Между тем, как верно отмечает С. Е. Чаннов (применительно к уголовному судопроизводству), заключение эксперта будет для следствия небесполезным, так как, не согласившись с окончательными выводами эксперта, следователь сможет увидеть ход его рассуждений, ознакомиться с применимым в данном случае законодательством, со сложившейся судебной и административной практикой и т. п. Фактически эксперт при проведении подобной экспертизы в любом случае выполняет за следователя (или иное должностное лицо) большую «черновую» работу, на которую у этих лиц из-за отмечавшейся выше большой загруженности, как правило, просто объективно нет времени<sup>203</sup>. По мнению С. Н. Братановского, М. Ф. Зеленова, объектом правовой экспертизы могут быть не только нормативные, но и

---

<sup>203</sup> Чаннов С. Е. Понятие и значение правовых экспертиз в юридической деятельности // Гражданин и право. 2013. № 11. С. 43.

правоприменительные акты. При этом, если правовая и антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов носит общий и системный характер, то есть применяется в отношении всех нормативно-правовых актов и их проектов, то экспертиза правоприменительных актов, а также действий и решений должностных лиц должна проводиться в случае возбуждения в отношении них дисциплинарного производства или решения вопроса о наличии конфликта интересов (казуальный или ситуационный характер)<sup>204</sup>.

В этой связи следует предусмотреть необходимость подготовки и закрепления на законодательном уровне обязательных случаев (оснований) для назначения по делу правовой экспертизы, имея в виду, что правоприменителю невозможно во всех жизненных случаях оставаться беспристрастным или быть специалистом во всех вопросах. Повышение интенсивности использования данных правовой (правоприменительной) экспертизы как средство реализации функции развития профессионального правосознания и правовой культуры, безусловно, повысит эффективность и результативность правоприменительной политики.

Наконец, интегрирующим фактором в составе специальных средств правоприменительной политики представлена правоприменительная техника. Она выступает не только условием принятия грамотно составленного юридического документа<sup>205</sup>, но и важнейшим средством оптимизации индивидуального правового регулирования, содействия его социальному назначению. А. Н. Илясов, специально исследовавший эту проблему, отмечает, что правоприменительная техника — это совокупность научных правил и практических рекомендаций по созданию совершенных в формальном и содержательном плане актов применения права. В то же время нельзя согласиться с его фактическим сведением правоприменительной

---

<sup>204</sup> Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Правовая и антикоррупционная экспертизы в системе исполнительной власти // Гражданин и право. 2012. № 1. С. 30.

<sup>205</sup> Власенко Н.А., Стародубцев С. В. Основы теории юридических документов. Курс лекций. – М.: РАП, 2006. – С. 29 – 41.

политики к правоприменительной технологии как системе знаний об оптимизации выполнения правоприменительной работы, выраженных, в частности, в виде конкретных путей, предложений и рекомендаций, способствующих повышению эффективности правоприменительной деятельности<sup>206</sup>. Правоприменительная технология может реализовываться сугубо в профессиональной среде как способ решения текущих практических задач, организационной стратегии органа, служебного роста правоприменителя, но не всегда может быть связана с выполнением политических задач государства, осуществлением его политико-правового курса.

М. Л. Давыдовой высоко оценено значение средств (приемов) юридической техники как специфических инструментов профессиональной юридической деятельности, обеспечивающих достижение ее целей. Следовательно, в русле данной позиции правоприменительная техника (включая типичное ее средство — индивидуальное правовое предписание) является важнейшим неотъемлемым инструментом правоприменительной деятельности и в этом своем качестве особо ценным средством осуществления функций правоприменительной политики<sup>207</sup>.

В практической сфере роль правоприменительной техники зачастую проявляется в процессе вышеназванной экспертизы локальных правовых актов. Согласно Приказу Федерального казначейства от 17 декабря 2013 года № 297 « О порядке проведения правовой экспертизы документов, поступающих в юридический отдел территориального органа Федерального казначейства» при проведении правовой экспертизы проектов приказов предметом оценки является стилистическое оформление проекта приказа, заключающееся в непротиворечивом, оптимальном использовании языковых

---

<sup>206</sup> Илясов А. Н. Правоприменительная техника и правоприменительная технология (теоретико-правовой анализ). Автореферат дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. - С. 10, 11.

<sup>207</sup> Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Монография. – Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2009. – С. 99, 101, 104, 116 и другие.

приемов и средств, обеспечивающих понятность и доступность для восприятия содержания текста проекта приказа. Правовая экспертиза проектов договоров осуществляется в числе прочего на соблюдение правил формальной логики при изложении содержания или построении структуры договора, соблюдение правил русского языка при составлении договора, соблюдение последовательной нумерации разделов и пунктов договора, употребление терминов в едином значении и т. д.<sup>208</sup>

Совершенствование правоприменительной техники выступает не только перспективным направлением улучшения качества правоприменительной деятельности, но и условием оптимального осуществления функций правоприменительной политики по обеспечению действенной реализации прав личности, охраны, укрепления и поддержания законности правоприменительной деятельности и правопорядка в целом.

### **3.2. Приоритеты правоприменительной политики современной России**

В процессе осуществления функций правоприменительной политики исследовательские усилия неизбежно выводят на проблему целей и приоритетов этой политики, поскольку от четкого и осознанного выбора таких приоритетов, их соответствия объективным жизненным тенденциям развития общества зависит поиск и отбор наиболее подходящего инструментария — средств достижения названных целей. Однако анализ приоритетных направлений воздействия правоприменительной политики на процессы реализации права предполагает обращение к общим, родовым понятиям приоритетов правовой политики, составной частью и особой разновидностью которых они являются.

Обычно под целью правовой политики в юридической науке понимают идеальное, желаемое состояние общественных отношений в сфере

---

<sup>208</sup> Федеральное казначейство. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>. Дата обращения 20 сентября 2014 года.

управления делами общества и осуществления государственной власти, к достижению которого стремятся субъекты права, отражающее их наиболее значимые потребности, интересы, намерения, ожидания и возможности<sup>209</sup>. В связи с этим цели правовой политики достаточно разнообразны, а они могут постоянно изменяться с учетом социально-политической обстановки, основных тенденций развития культуры, национальной психологии, менталитета и правовой системы общества.

В теории правовой политики сложилось вполне устоявшееся представление о том, что цели правовой политики по срокам планируемого их достижения могут классифицироваться на ближайшие (промежуточные) и перспективные (отдаленные). Иначе, если цели правовой политики рассматривать как перспективное направление деятельности субъекта, то они почти всегда конкретизируются в более определенно сформулированных и менее абстрактных задачах, представляющих собой последовательные и формализованные этапы достижения намеченных глобальных целей. И среди задач правовой политики, производных от ее целей, принято выделять *приоритеты правовой политики*. Это наиболее важные и первоочередные задачи, выражающие актуальные и злободневные потребности общественного развития, решение которых требуется либо незамедлительно, либо в ближайшей, краткосрочной перспективе. Традиционно здесь приводят одно из хрестоматийных высказываний С. С. Алексеева о том, что «изюминку» правовой политики должны составлять ее приоритеты, притом приоритеты права<sup>210</sup>.

Несмотря на вышеизложенное, подробное рассмотрение приоритетов правовой политики практически не предпринималось до появления статьи Н. И. Матузова в журнале «Правоведение» (1997, № 4). Отмечая, что главная

---

<sup>209</sup> См. например: Шундилов К.В. Цели, средства и результаты правовой политики // Российская правовая политика: Курс лекций // Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. - М.: Норма, 2003. - С. 113 – 115.

<sup>210</sup> Алексеев С. С. Основы правовой политики в России. Курс лекций. – М., Екатеринбург: Де-Юре, 1995. – С. 72.

задача юридической политики состоит в правовом обеспечении проводимых реформ, автор указал, что приоритетов в современной российской правовой политике много. К наиболее общим из них относятся такие, как:

- 1) формирование правового государства и гражданского общества;
- 2) совершенствование законодательства и практики его применения, создание надежной правовой базы проводимых реформ;
- 3) борьба с преступностью, выработка эффективных антикоррупционных мер;
- 4) наведение порядка во власти;
- 5) усиление защиты и гарантий прав человека, в частности преодоление чудовищного разрыва между прекрасной теорией и не соответствующей ей практикой реализации института прав человека;
- 6) преодоление правового нигилизма и правового идеализма, а именно острого дефицита юридической культуры в целом;
- 7) дальнейшее углубление конституционной реформы, совершенствование Основного закона страны.

Свои, более конкретные приоритеты, имеются в рамках отраслевых юридических наук<sup>211</sup>.

В более поздней работе Н. И. Матузов дополнил перечень указанных приоритетов такими, далеко не последними, первоочередными задачами правовой политики, как разработка долговременной стратегии (концепции) законотворчества, включающую повышение его эффективности, а также совершенствование в более широком плане всей правореализационной практики, механизма правового регулирования, воспитание законопослушной личности<sup>212</sup>.

С точки зрения А. П. Коробовой, правовая политика современного российского государства должна быть сориентирована на три основных

---

<sup>211</sup> Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики. С. 12 – 15.

<sup>212</sup> Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. С. 330, 331, 334 и другие.

приоритета: а) соблюдение прав человека; б) развитие частного права; в) обеспечение сильного правосудия. Приоритеты правовой политики образуют систему. Это означает, что они взаимосвязаны, оказывают взаимное влияние и обусловлены друг другом<sup>213</sup>.

О. Ю. Рыбаков главным приоритетом правовой политики считает гуманизацию российского законодательства, а данный приоритет, в свою очередь, раскрывается, по мнению ученого, в следующих трех группах юридических приоритетов:

1) общечеловеческие приоритеты, лежащие в основе стратегии развития правовой политики по защите прав и свобод личности (признание и гарантированная защита естественных прав на жизнь, безопасность, человеческое достоинство и т. д., исполнение личностью обязанностей в партнерских отношениях с государством, определение государством объема и содержания прав и свобод личности в результате единственного легитимного волеизъявления народа, юридическое разграничение личностных, межличностных и собственно правовых отношений);

2) конкретно-исторические приоритеты правовой политики в защите социальных прав и свобод личности (обеспечение единого правового пространства России, существенное снижение бедности населения, повышение прозрачности экономических отношений и минимизация теневых хозяйственных отношений в обществе);

3) приоритеты правовой политики, направленные на более эффективное осуществление и правовое совершенствование защиты личностью своих прав (формирование высокого уровня политической и правовой культуры нового поколения, становление и развитие инновационных правовых качеств личности, активизация правомерного

---

213 Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России. С. 9.

поведения, преодоление деформаций правосознания личности в целях повышения уровня юридической защиты)<sup>214</sup>.

В развитие позиции Н. И. Матузова об отраслевых и видовых приоритетах правовой политики, значительное количество таковых представлено в современных научных работах. К их числу можно отнести:

1) приоритеты электорально-правовой политики (обеспечение прочного доверия к избирательной системе, обеспечение прихода во власть достойных людей, стимулирование гражданской инициативы)<sup>215</sup>;

2) приоритеты локально-правовой политики в сфере гражданско-правового регулирования и правового регулирования труда (создание необходимых условий для достижения оптимального согласования интересов участников трудовых или гражданско-правовых отношений и интересов государства, создание благоприятных условий труда и благоприятных условий для осуществления тех или иных видов хозяйственной деятельности, защита прав и законных интересов участников трудовых и гражданско-правовых отношений)<sup>216</sup>;

3) приоритеты правовой политики в сфере государственно-конфессиональных отношений (формирование правового государства в России, преодоление правового нигилизма и борьба с коррупцией, послушание властям, смирение перед законом и т. д.)<sup>217</sup>;

4) приоритеты экологической правовой политики (повышение энергоэффективности и энергосбережения ресурсов, сохранение существующих и создание новых особо охраняемых природных территорий, совершенствование их правового режима и социально-экономических

---

<sup>214</sup> Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории. Автореферат дис... доктора юрид. наук. - С. 24.

<sup>215</sup> Шахназарян Т.Г. Приоритеты электорально-правовой политики современного Российского государства // Новая правовая мысль. 2011. № 1 (44). С. 9.

<sup>216</sup> Пестова Т. П. Приоритеты локально-правовой политики // Вектор науки ТГУ. 2009 № 5 (8). С. 85.

<sup>217</sup> Цыкалов Д.А. Приоритеты правовой политики России в сфере государственно-конфессиональных отношений. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. – С. 8.

условий функционирования, предупреждение и возмещение экологического вреда и другие)<sup>218</sup>;

5) приоритеты правовой политики в области осуществления правосудия (разработка реально гарантированных мер, направленных на упрочение и развитие принципов состязательности и процессуального равенства сторон)<sup>219</sup>;

б) приоритеты уголовно-правовой политики (гуманизация, обеспечение безопасности личности и защита национальной безопасности от преступных посягательств, соответствие российского законодательства в области обеспечения законности и правопорядка международным стандартам, модернизация уголовно-исполнительной политики и реформирование пенитенциарной системы, прогнозирование и планирование в сфере уголовной политики и борьбы с преступностью)<sup>220</sup>.

В целом, наиболее обобщающий взгляд на приоритеты правовой политики в современный период представлен А. В. Малько. По его мнению, перспективные цели правовой политики связаны с высшими юридическими и политическими ценностями — наиболее полным обеспечением прав и свобод человека и гражданина и формированием правовой государственности, то есть с новым качеством правовой жизни российского общества. Приоритеты же призваны конкретизировать названные цели и связывать их со средствами достижения данных целей. Основными приоритетами правовой политики автор считает, прежде всего, следующие направления деятельности:

1) установление системы правовых ограничений для публичной власти;

---

<sup>218</sup> Васильева М. И. Правовое обеспечение экологической политики. Приоритетные направления. — М.: Институт устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации / Центр экологической политики России, 2011. — С. 6, 8, 17.

<sup>219</sup> Вукот М.А. Актуальные вопросы гражданского процессуального права // Правоведение. 1998. № 1. С. 161.

<sup>220</sup> Макеева Н.В. Приоритеты уголовной политики Российской Федерации на современном этапе // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 3 (23). С. 3.

- 2) формирование институтов и права гражданского общества;
- 3) создание эффективной судебной системы;
- 4) укрепление дисциплины, законности и правопорядка<sup>221</sup>.

По нашему мнению, выработка и реализация приоритетов правоприменительной политики должны основываться на общих закономерностях формирования и осуществления правовой политики в обществе. Будучи разновидностью приоритетов правовой политики как общего понятия, приоритеты правоприменительной политики отражают и конкретизируют содержание общеправовых приоритетов применительно к сложной и важнейшей стадии механизма правового регулирования — стадии реализации права.

Вместе с тем приоритеты правоприменительной политики не могут существенно отличаться и от приоритетов правотворческой политики, поскольку правоприменительная политика имеет подчиненный по отношению к ней характер (за исключением известных правокорректирующих ее возможностей). Она призвана выполнять организационно-подготовительную, обеспечительную и компенсационную функции, расширяя или сужая возможности правотворческих органов по эффективному воздействию на правореализационные процессы, обеспечивая ресурсную помощь в организации практического действия норм права после их принятия (изменения, отмены), устраняя дефекты, пробелы, конкуренцию норм и иное реальное несовершенство действующего законодательства в процессе его применения. Поэтому приоритеты правоприменительной политики — это своего рода преобразованные правотворческие приоритеты более низкого уровня, детализированные до такой степени точности и определенности, чтобы с ними можно было непосредственно и удобно работать в юридической практике, объединив при этом общий политико-

---

<sup>221</sup> Малько А. В. Теория правовой политики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 96, 104 – 107.

правовой курс государства, концептуальные цели и задачи правотворчества и потребности динамично изменяющейся общественной жизни.

Кроме того, важно отметить, что приоритеты правоприменительной политики могут иметь различные «источники происхождения». Некоторые из них могут не получить законодательного закрепления, а существовать на уровне доктрины, поддерживаться авторитетом известных ученых и юристов-практиков. Другие приоритеты после обсуждения и экспертной оценки формулируются в виде требований нормативных правовых актов, становятся нормами прямого действия и обеспечиваются от невыполнения мерами государственного принуждения. Наконец, часто приоритеты правоприменительной политики, не являясь законодательными требованиями, задаются официальными лидерами страны в выступлениях в средствах массовой информации, меморандумах, утверждаемых программных документах, концепциях и планах, особенно в форме посланий Президента Российской Федерации (статья 80 Конституции Российской Федерации).

Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2014 год, посвященному 20-летию принятия Конституции Российской Федерации, отмечен ряд приоритетов, как общего характера, так и относящихся к сфере правоприменения. Это два базовых приоритета: высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, а также поддержка правозащитного движения, приоритет государственных программ в финансово-бюджетной политике, определение перспективных направлений развития науки и техники, в том числе приоритет фундаментальных и прикладных исследований в сфере медицины, экономико-правовое обеспечение комплексного развития территорий Сибири и Дальнего Востока, подготовка Договора о Евразийском экономическом союзе. И только один специальный приоритет правоприменительной политики, как нам представляется, был упомянут попутно с названными глобальными приоритетами — кардинальное совершенствование третейского

судопроизводства в целях повышения доверия к нему в обществе при разрешении хозяйственных споров<sup>222</sup>.

В Послании Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2013 год говорилось о приоритетном налаживании связей между наукой, образованием и производством в регионах для целей совершенствования выпуска промышленной продукции, научных исследований и разработок, организации перспективного проживания молодых семей. Затрагивались в плане приоритетов и вопросы развития региональной авиации, а также морских портов, Северного морского пути, БАМа, Транссиба, других транзитных коридоров в целях объединения в единую транспортную инфраструктуру. В то же время особо отмечалась необходимость усиления борьбы с коррупцией, деполитизации суда, отказа от обвинительного уклона в правоохранительной и судебной практике, формирования в судах судебных составов, разрешающих споры граждан с органами власти всех уровней (в связи с отсутствием специализированных административных судов), расширения возможностей исковой защиты права в пользу коллективных форм защиты и в интересах неограниченного круга лиц<sup>223</sup>.

В Послании Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2012 год обозначались в качестве приоритетных направлений общегосударственной политики формирование новой системы юных талантов в спорте, переход к практически ориентированной модели образования в средней и старшей школе, гармонизация межнациональных отношений, участие в преодолении последствий глобального кризиса, усиление межгосударственной интеграции, в первую очередь укрепление сотрудничества с государствами — республиками бывшего СССР.

---

<sup>222</sup> Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 18 августа 2014 года.

<sup>223</sup> Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 18 августа 2014 года.

В числе специальных юридических приоритетов в Послании заявлялись реформа правоохранительной системы, увеличение масштабов антикоррупционной работы, гуманизация уголовной политики (увеличение доли наказаний, не связанных с лишением свободы, социальной реабилитация осужденных и т. д.), расширение примирительных процедур в гражданском судопроизводстве, в том числе введение медиации.

Особо в Послании на 2012 год акцентировалось внимание на необходимости создания открытого правительства, объединяющего для решения стратегических и оперативных задач все уровни и ветви власти, общественных деятелей, экспертов, всех, кто готов участвовать в процессах реального управления государством, в выработке и экспертизе важнейших решений и программ. Такое открытое правительство мыслилось как форма привлечения к процессу государственного управления самых активных и талантливых людей, кадровый резерв для обновления и пополнения исполнительной власти в центре и в регионах, эффективный способ обратной связи, позволяющий оценить действенность государственной политики, принципиально иначе построить работу органов власти, сделать ее современной, опирающейся на инициативу с мест<sup>224</sup>.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что реалистичная правоприменительная политика должна учитывать также состояние и реальные возможности существующей правоприменительной практики, видеть ее сильные и слабые стороны, способствовать решению актуальных задач исполнительно-распорядительной, правоохранительной, контрольно-надзорной, регистрационно-удостоверительной и иной правоприменительной деятельности. Приоритеты правоприменительной политики, соответственно, конкретизируют наиболее актуальные (первоочередные) задачи государственно-правовой политики современной России на этапе реализации правовых норм.

---

<sup>224</sup> Электронный ресурс: Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 18 августа 2014 года.

На наш взгляд, к числу основных приоритетов правоприменительной политики, обеспечивающих адекватный ритм процессов реализации права в современной России, относятся:

- 1) ориентация правоприменительной деятельности на обеспечение инновационного социально ориентированного развития российского государства и общества;
- 2) обеспечение эффективной защиты прав и свобод личности;
- 3) обеспечение реализации современных стандартов в области правосудия;
- 4) эффективное завершение административной реформы;
- 5) укрепление связей юридической науки и правоприменительной практики.

**1. Ориентация правоприменительной деятельности на обеспечение инновационного социально ориентированного развития российского государства и общества.** Данный приоритет имеет наиболее принципиальное значение, поскольку на общефедеральном уровне принято и действует Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 декабря 2011 года № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>225</sup>.

Одной из стратегических целей развития России в XXI веке является создание инновационной экономики. Это форма организации экономических отношений в обществе, основанная на знаниях, наукоемких технологиях, новых идеях, концепциях и их информационно-технических решениях, а также на конструктивном восприятии и высоком уровне практической реализации инноваций (научно-технических нововведений). Инновационный тип развития общества и государства предполагает не только широкое внедрение в жизнь человека высоких информационных технологий и гибкого компьютеризированного производства, но и ориентацию на сохранение

---

<sup>225</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст. 216.

окружающей природной среды, общий подъем производительности экономики и жизненного уровня населения, интенсивное развитие новых отраслей промышленного производства и сферы услуг, значительный рост конкурентоспособности отечественной продукции на мировом рынке. Инновационная экономика формируется под влиянием двух основных групп факторов: а) создание условий для перехода на инновационный путь развития, то есть «инновационной сферы общественной жизни» как синтеза интеллектуальных достижений академической, вузовской и прикладной (отраслевой) науки; б) создание мотивации у человека к постоянному и непрерывному обновлению научно-производственного потенциала, ведущей к повышению инновационной активности и развитию инновационного предпринимательства<sup>226</sup>.

В западной литературе подчеркивается, что главным источником образования инноваций и развития инновационной экономики стал высокоэффективный человеческий капитал, включающий в себя современное образование, науку, креативный бизнес и инновационно ориентированное государство<sup>227</sup>.

В юридическом плане основные направления государственной инновационной политики формируются и закрепляются, прежде всего, в нормативных правовых актах, провозглашающих цели, задачи, принципы, приоритеты, формы и методы реализации инновационной деятельности общества и государства. Это правотворческая политика в особой социально-инновационной сфере. Если же рассматривать практические возможности правоприменительной политики, то, на наш взгляд, они заключаются в создании организационно-правового механизма, позволяющего перевести долгосрочные ориентиры инновационного социального развития в сферу их

---

<sup>226</sup> Попов А. И. Инновационная экономика. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – С. 4 - 6.

<sup>227</sup> См. например: Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. – М.: Директ-Медиа, 2007. – С. 23; Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Перевод с англ. Изд. 2-ое, испр. и доп. – М.: Академия, 2004. – С. 127.

практической конкретизации, надлежащего исполнения текущих задач и обеспечения официальной юридической защиты данных общественных отношений.

В соответствии с подразделом 2 раздела IV Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, основными задачами государства в этой области выступают:

развитие кадрового потенциала в сфере науки, образования, технологий и инноваций;

повышение инновационной активности бизнеса и ускорение появления новых инновационных компаний;

максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий;

формирование сбалансированного и устойчиво развивающегося сектора исследований и разработок;

обеспечение открытости национальной инновационной системы и экономики, а также интеграции России в мировые процессы создания и использования нововведений;

активизация деятельности по реализации инновационной политики, осуществляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Правоприменительная политика способна эффективно воздействовать на развитие кадрового потенциала в отечественной экономике путем стимулирования профессионального и служебного роста, включения в кадровый резерв государственной службы работодателей, осуществляющих, в свою очередь, материальное и моральное стимулирование наиболее квалифицированных молодых кадров, привлечение их на работу в инновационные сектора экономики, в обслуживающие их научно-образовательные организации и комплексы. В рамках правоприменительной политики актуальным представляется увеличение масштабов пропаганды инновационных моделей поведения, воспитание терпимости и доверия к

предпринимательскому риску в данной сфере, обеспечение гарантий максимальной правовой защиты для предпринимателей, использующих инновации в своей повседневной деятельности. Особым образом должны оцениваться при аккредитации образовательных организаций мероприятия по введению в систему школьного, среднего и вузовского образования самостоятельных предметов или разделов соответствующих дисциплин, посвященных инновационной деятельности, в качестве дисциплин вузовского (школьного) компонента образования.

Правоприменительная политика, особенно в форме судебной политики, должна отвечать на вызовы современности и поощрять передовые тенденции юридической практики по стимулированию введения в гражданский оборот и эффективного коммерческого использования различных инноваций. В развитие института недавно созданного Суда по интеллектуальным правам, следует отметить, что необходима дальнейшая специализация и дифференциация процессуальной формы рассмотрения судебных дел, связанных с защитой прав на использование в социально полезных целях инновационных продуктов, в том числе в области высоких спортивных достижений. Впоследствии полезные наработки доктрины и судов в этой области могли бы быть закреплены на законодательном уровне.

Правоприменительная политика направлена также на расширение спектра применения информационных технологий при решении управленческих вопросов и ведении судопроизводства, что в рамках общей направленности на формирование «электронного государства» будет способствовать оптимизации публичных затрат на содержание аппарата власти, повышению эффективности оказываемых государственных услуг, улучшению качественных показателей (индикаторов) инновационной деятельности и их взаимосвязи с ресурсной обеспеченностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Последовательное и продуманное использование общепризнанных принципов и норм международного права в области инновационных

разработок нацелит правоприменительную политику одновременно на обеспечение широкой интеграции России в мировое инновационное пространство и защиту национальных интересов, государственного суверенитета и безопасности в области международного научно-технического сотрудничества.

Следовательно, важнейшим приоритетом правоприменительной политики на современном этапе является создание отлаженного организационно-правового механизма реализации приоритетов инновационной правотворческой политики, формирование необходимых условий инновационного социально ориентированного развития Российского государства.

## **2. Обеспечение эффективной защиты прав и свобод личности.**

Несмотря на то, что обеспечение реализации и защиты прав и свобод личности выступает самостоятельной организационно обеспеченной функцией правоприменительной политики, последовательное соблюдение базовых прав личности в процессе применения права является особым ее приоритетом. Речь идет о таких основополагающих правах человека, как право собственности, на личную неприкосновенность и уважение личного достоинства. Именно от их повсеместного соблюдения и защиты в процессе властной правореализации зависит не только инвестиционная привлекательность страны в мировом сообществе и общий социально-политический имидж, но и решение основной правоприменительной проблемы так называемого бегства от юрисдикции, о необходимости которого говорилось в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2013 год<sup>228</sup>. Это процедура выбора иностранных судов для разрешения договорных и публичных споров, главным образом, с участием крупных российских налогоплательщиков. Вследствие этого не только российская казна

---

<sup>228</sup> Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 18 августа 2014 года.

недополучает огромные налоговые платежи в бюджетную систему, но и подрывается доверие к базовым институтам самой государственной власти, к каковым относится отечественный суд. В рамках данной модели поведения молчаливо констатируется, что ждать чего-либо от национального суда, «обвиняемого» во взятках, волоките и формализме, безразличии к законным интересам тяжущихся сторон процесса. Тогда проще заключить сделку с оговоркой о применении к рассмотрению споров между сторонами норм иностранного законодательства, воспринимаемых как более справедливые и разумные правила?

Правоприменительная политика будет более эффективно осуществляться, если до внесения в законодательство соответствующих изменений провести в рамках государственного руководства правоприменением комплекс мероприятий, связанных со специализацией правоприменительных составов на рассмотрении отдельных категорий дел по вопросам собственности в числе экономических дел, с ускорением рассмотрения таких дел и в рамках соблюдения разумных сроков судопроизводства, повышением качества правосудия за счет проведения дополнительного обучения судейского корпуса смежным с правом финансово-экономическим вопросам, увеличением обзоров правоприменительной практики по данному блоку вопросов с целью более оперативного реагирования на возникающие проблемы.

П. М. Морхат правильно отмечено, что права человека ни в коем случае не должны противопоставляться интересам общества и государства, без которых они не могут быть успешно реализованы. Их в состоянии обеспечить только эффективная государственность, целеустремленная политическая воля, продуманная система гарантий, надежная судебная защита<sup>229</sup>. Поэтому важная роль в обеспечении действенности этих основополагающих прав человека и гражданина принадлежит

---

<sup>229</sup> Морхат П.М. Принципы права: нравственное содержание // Гражданин и право. 2007. № 10. С. 22.

правоприменительной политике. С использованием присущих ей форм, методов и средств, дополняя организационные возможности правотворческой политики, она создает условия для достижения наиболее полного эффекта гарантированного политико-правового результата, формирует в обществе атмосферу спокойного и благожелательного отношения государства и личности друг к другу в процессе осуществления права, через институт свободных и прозрачных выборов способствует конструированию демократической политической системы.

Защита права частной собственности в сложившихся условиях наделяется функцией базового условия для укрепления доверия отечественных предпринимателей и граждан к деятельности судебной системы и эффективности государственной власти в целом. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» определено, что повторное взыскание с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов нарушает конституционные гарантии частной собственности (независимо от вины банка, технической ошибки или другой причины, когда изъятие части собственности гражданина фактически произошло)<sup>230</sup>. Данное решение положило начало формированию в недрах правоприменительной практики доктрины «добросовестного налогоплательщика» как специфической формы выражения правоприменительной политики.

Правоприменительная политика направлена на адекватное современное решение проблемы защиты базового права человека на личную неприкосновенность в уголовном праве. А. В. Арндаренко убеждает нас в том, что именно в юридической практике первоначально выявляется острая

---

<sup>230</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

потребность в криминализации или декриминализации отдельных видов общественных отношений. В первом случае правоприменитель испытывает дефицит имеющихся организационно-правовых ресурсов воздействия на правореализационные процессы, ограничиваясь применением только формально закрепленных в законе санкций за совершение правонарушения, которые не соответствуют требованиям справедливости: влекут более мягкие правовые последствия для правонарушителя, чем необходимо по обстоятельствам дела. Во втором случае правоприменитель, располагающий достаточным объемом служебных возможностей, понимает нравственно-этическую ущербность возбуждения уголовного преследования, считает несправедливым квалифицировать деяние как уголовно противоправное или применять наиболее строгое наказание, в результате чего дело либо не возбуждается, либо приостанавливается («волокитится»), либо прекращается<sup>231</sup>.

Так, статья 88.2 Уголовного кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года предусматривала уголовную ответственность за заранее не обещанное укрывательство тяжких преступлений и только против основ политического устройства и экономической системы государства<sup>232</sup>. Напротив, статья 316 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает уголовную ответственность за заранее не обещанное укрывательство особо тяжких преступлений в отношении любых объектов<sup>233</sup>. С 1993 года, после принятия Конституции Российской Федерации, статья 316 Уголовного кодекса Российской Федерации не распространяется на супруга и близких родственников лица. И если правоприменительная политика Советского государства была направлена на политический выбор в рамках жесткого правового режима наказания в виде лишения свободы, то действующее

---

<sup>231</sup> Арендаренко А. В. Принцип социальной справедливости в системе уголовного права Российской Федерации // Адвокат. 2007. № 5. С. 27.

<sup>232</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

<sup>233</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

российское уголовное законодательство предоставляет правоприменителю широкий нравственно-политический выбор в диапазоне мер уголовно-правового воздействия: штраф, принудительные работы, арест, лишение свободы.

Здесь правоприменительная политика является наиболее чутким индикатором состояния практики применения уголовного законодательства, управляя в каждом конкретном случае выбором должностного лица по вопросу назначения уголовного наказания за совершенное преступление с точки зрения социально-политической обстановки рассмотрения дела и нравственно-юридической композиции его материалов. Представляется, что правоприменительная политика должна еще более жестко ориентировать суды на необходимость применения к лицу, совершившему преступление, не относящееся к категории тяжких, по возможности наказания, не связанного с лишением свободы, а развитие соответствующей сети альтернативных исправительных учреждений в сочетании с укреплением их материально-технической оснащенности должно существенно повысить эффективность правоприменительной политики и стать ее очередным, вытекающим из первостепенных задач, приоритетом.

И, констатируя проблему защиты базового права на уважение чести и достоинства личности, следует отметить, что это относится к примерам отбывания наказания в виде административного ареста или, например, проведения гласного оперативно-разыскного мероприятия.

В соответствии с пунктом 9 Приказа МВД России от 01 апреля 2014 года № 199 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-разыскного мероприятия “Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств” и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-разыскного мероприятия “Обследование помещений, зданий, сооружений,

участков местности и транспортных средств”» проведение обследования в ночное время допускается лишь в случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к сокрытию фактов преступной деятельности, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу экономической или экологической безопасности Российской Федерации. При определении случаев, не терпящих отлагательства, правоприменитель должен сопоставить время осуществления мероприятия с фактическими возможностями получения результатов, с характером и уровнем нарушаемых интересов, а ведомственная правоприменительная политика ориентирует правоприменителей на обязательный учет этого обстоятельства и уважение достоинства граждан при осуществлении ими права на отдых<sup>234</sup>.

Согласно Приказу МВД России от 10 февраля 2014 года № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» регламентированы процедуры приема и размещения лиц, подвергнутых административному аресту, их личного досмотра, досмотра находящихся при них вещей и документов, ежедневных прогулок, предоставления свиданий с близкими родственниками и т. д.<sup>235</sup> При определении конкретной продолжительности мероприятий администрация места отбывания административного ареста должна исходить из права лиц, подвергнутых административному аресту, на личное достоинство. В процессе реализации данными лицами своих прав в рамках Приказа МВД России от 10 февраля 2014 года № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» формируется особый подвид пенитенциарной правоприменительной политики в сфере отбывания административного ареста, призванный оптимально сочетать цели административного наказания и защиту базовых гражданских прав таких лиц. Повышение эффективности правоприменительной политики в данной

---

<sup>234</sup> Российская газета. 2014. 28 мая. № 118.

<sup>235</sup> Российская газета. 2014. 4 июля. № 148.

области будет возможно в случае наиболее полной и своевременной реализации всех конституционных прав и законных интересов лица, отбывающего наказание, например, по вопросам оказания медицинской помощи или организации досуга, по мере развития практики применения этого института и с учетом конкретной ситуации.

**3. Обеспечение реализации современных стандартов в области правосудия.** В ходе предпринятых государством с 2002 года реформ в области оптимизации организационного построения и совершенствования судебной системы достигнуты значительные успехи. Нормативной основой преобразований послужили Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2011 года № 805 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России» на 2002—2006 годы”»<sup>236</sup> и Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 года № 583 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России» на 2007—2012 годы”»<sup>237</sup>.

В целях приближения российской судебной системы к стандартам правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) осуществлено в больших масштабах строительство зданий для размещения судов и служб судебных приставов, их техническое оснащение, введено информационное освещение деятельности органов правосудия (официальные сайты, автоматизированные рабочие места, обязательная публикация судебных актов и т. д.), обеспечивались жилыми помещениями судьи и работники аппаратов судов, начали действовать институт посредника при урегулировании споров (медиации), институт защиты свидетелей и потерпевших в уголовном судопроизводстве, проведены другие ключевые мероприятия.

Вместе с тем нельзя утверждать, что после выполнения указанных мероприятий судебная реформа завершилась, более того, она требует

---

<sup>236</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4623.

<sup>237</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 41. Ст. 4248.

дальнейшей корректировки и реализации. И в этой связи судебная реформа как особый приоритет современной российской правоприменительной политики продолжает иметь собственные внутренние «приоритеты». Согласно Разделу 1 Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 года № 1735-р, обеспечение доступа граждан к правосудию и обеспечение его максимальной открытости и прозрачности, реализация принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений являются основными направлениями дальнейшего развития судебной системы<sup>238</sup>.

Для решения этих первостепенных задач необходимо, чтобы выносимые судебные акты были законными, реально соответствовали сложности и многообразию общественных отношений, складывающихся в процессе судебных разбирательств, и отвечали фундаментальному критерию справедливости, поскольку принцип законности является неотъемлемым элементом права на справедливое судебное разбирательство. Следовательно, соблюдение принципа законности (и справедливости) — это обязанность органов судебной власти<sup>239</sup>.

Согласимся, что для повышения эффективности правоприменительной политики по организационно-правовому обеспечению дальнейшего хода судебной реформы необходима в качестве генеральной тенденции интеграция программно-технической составляющей и кадровых ресурсов, способных к работе в условиях научно-технической модернизации судебной деятельности в XXI веке, отсюда первоочередными представляются следующие мероприятия:

---

<sup>238</sup> Российская газета-Бизнес. 2012. 2 октября. № 866.

<sup>239</sup> Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. С. 279.

1) формирование наиболее полного перечня материально-технических, социально-бытовых и финансовых условий для надлежащего отправления правосудия, отвечающего современным требованиям и соответствующего нормам Конституции Российской Федерации (пригодные здания, комфортабельные помещения, максимально возможная компьютеризация и современное программное обеспечение, создание специализированного жилищного фонда в рамках судебной системы, программно-целевое финансирование и др.);

2) повышение качества правосудия (видео- и аудиопротоколирование судебных заседаний, существенное расширение объемов оцифровки судебных документов, планомерное устройство видеоконференцсвязи во всех судах, позволяющих упростить и оптимизировать процесс формирования материалов судебных дел и минимизировать проявления коррупции, халатности, связанные с утратой дел, подбор надлежащего судейского корпуса и кадрового потенциала и т. п.);

3) улучшение сроков рассмотрения судебных дел в рамках понятия «разумного срока судопроизводства» (повышение эффективности планирования процессуальных действий, сокращение сроков производства судебных экспертиз, снижение количества незавершенных дел, повышение скорости и удобства доступа к служебной информации, укрепление служебной дисциплины, в том числе в отношении соблюдения установленного порядка хранения судебных дел, и т. п.);

4) дальнейшее распространение в деятельности судебных органов современных информационных технологий (внедрение защищенных систем электронного судопроизводства и документооборота с применением электронной цифровой подписи, переход к формированию электронных архивов судебных дел, состоящих из сканированных образов процессуальных документов, развитие сервисов использования мобильных устройств для обеспечения правосудия (вызова в судебное заседание),

автоматизация делопроизводства, снижение нагрузки на судей и работников аппаратов судов и т. д.);

5) повышение уровня и оперативности исполнения судебных актов (формирование единой телекоммуникационной инфраструктуры деятельности региональных служб судебных приставов, внедрение в эти системы интернет-телефонии, создание электронного архива исполнительных документов, интенсификация технического взаимодействия с органами правосудия, прокуратуры, полиции и другими правоохранительными органами, развитие банка данных исполнительных производств, совершенствование кадровой политики в сфере исполнения судебных актов);

б) повышение эффективности и своевременности проведения судебных экспертиз (создание единого банка данных экспертных организаций всех форм собственности, оснащение лабораторий экспертных учреждений современными приборами и материалами, разработка новых научных методов выполнения экспертиз, значительное увеличение служебных площадей и объемов исследований, оперативный межведомственный обмен сведениями с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, получение обновленных справочных данных, маркетинговой информации и т. п.).

Реализация всех названных мероприятий позволит не только добиться основополагающих целей судебной реформы по демократизации судебной системы, но и кардинально повысить эффективность правоприменительной политики на данном направлении, что будет способствовать совершенствованию судебной защиты прав и законных интересов граждан.

**4. Эффективное завершение административной реформы.** В соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р, заложены первоначальные основы совершенствования государственного

управления. Основными идеями реформы в этот период выступали усиление антикоррупционной направленности проводимых реформ и ориентация на управление по результатам, что выражалось в таких основных направлениях работы, как: а) повышение качества и информационной доступности государственных, муниципальных услуг, создание многофункциональных центров предоставления таких услуг; б) стандартизация государственно-управленческих функций на основе типовых административных регламентов, их оптимизация за счет устранения пробелов в нормативном регулировании, сокращения избыточных и дублирующих государственных функций; в) размещение государственного и муниципального заказа в электронном виде и на публичной, конкурсной основе<sup>240</sup>.

Следует признать, что, как пишет А. Ф. Ноздрачев, в каждой функции государственного управления презюмируются элементы политики, и именно поэтому данные виды функций отнесены к числу государственных, политическая составляющая в них не отделена от правотворчества, планирования, контроля и т. д.<sup>241</sup>. Это обстоятельство породило бурные научные дискуссии по вопросу о месте и роли обновленных государственных функций в новых условиях<sup>242</sup>.

Вместе с тем внутренние и внешние потребности общественного развития, задачи научно-технического прогресса и улучшения качества исполнения государственных функций остаются по-прежнему актуальными, требуют эффективного завершения административной реформы как отдельного приоритета правоприменительной политики. Это, в свою очередь,

---

<sup>240</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>241</sup> Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 15.

<sup>242</sup> См. например: Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19 - 28; Гончар Н.В., Осадчая Н.В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве // Законодательство и экономика. 2004 № 5. С. 34 - 39; Шайдуров С.А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 120 – 127 и другие работы.

предполагает формулирование отдельных направлений деятельности, нацеленных на повышение эффективности правоприменительной политики в этой сфере.

Согласно разделу II Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р, для эффективного завершения административной реформы необходимо решение следующих задач:

реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг;

оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений;

развитие механизмов, направленных на управление процессом реализации настоящей Концепции<sup>243</sup>.

В этой связи правоприменительная политика должна быть направлена на совершенствование государственной контрольно-надзорной деятельности путем сочетания двух взаимообусловленных тенденций централизации и укрупнения лицензирующих (аккредитационных) органов и расширения уведомительного порядка осуществления предпринимательской деятельности, с перспективой перехода к электронным процедурам лицензирования, контроля и надзора. Необходимо регулярно обобщать и направлять в правотворческие органы практику применения нормативных актов в области саморегулируемых организаций в целях определения оптимального соотношения саморегулирования и государственного регулирования, устранения под видом «дебюрократизации» экономики ее обратной «монополизации» — запрета допуска на рынок профессиональной

---

<sup>243</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

деятельности ввиду чрезмерно высоких вступительных и регулярных взносов членов саморегулируемых организаций.

Правоприменительная политика должна содействовать комплексной оптимизации существующих и расширению перечня наиболее востребованных государственных, муниципальных услуг (паспортно-визовый режим, получение пенсий и социальных пособий, регистрация транспортных средств, постановка на кадастровый учет и регистрация прав на объекты недвижимости и т. п.). При этом одновременно должна постоянно совершенствоваться методика оценки качества иных публичных услуг, выделяемых в соответствии с тактическими задачами развития общества.

Важное место в системе путей и средств повышения эффективности правоприменительной политики занимает совершенствование специальных механизмов досудебного (административного) обжалования решений и действий (бездействия) государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц в целях недопущения увеличения соответствующей нагрузки судов. Особую роль в реализации правоприменительной политики на данном направлении призвано сыграть участие предпринимателей, научных и общественных организаций в обсуждении проектов нормативных правовых актов, совместный мониторинг эффективности проводимых мероприятий и т. п.

**5. Укрепление связей юридической науки и правоприменительной практики.** Приходится констатировать, что данное направление правоприменительной политики практически не выделяется в юридической литературе. Между тем возможности юридической науки оказывать существенное влияние на состояние управляемости правореализационными процессами в стране явно недооцениваются. Как правило, в недрах доктринального и профессионального правосознания в числе первых вырабатываются передовые принципы, формы и методы государственного руководства правоприменительной деятельностью, аргументируется социальная необходимость сложившихся позитивных

направлений юридически значимой деятельности, обнаруживаются и критически оцениваются негативные тенденции юридической практики, предлагаются пути и способы устранения выявленных ошибок, трудностей и противоречий, совершенствования практики реализации права и правового регулирования в целом.

В. А. Рудковским проанализировано многоплановое содержание правоприменительной политики и выделены, на наш взгляд, те аспекты, которые характеризуют возможности юридической науки конструктивно взаимодействовать с ней и активно влиять на ее ход и результаты. К таким аспектам, в частности, относятся:

- определение основных государственных приоритетов в сфере осуществления права;
- выработка базовых целей и принципов правоприменительной деятельности;
- координация и общее руководство правоприменением в масштабах государства;
- стимулирование научно-исследовательской и иной деятельности, направленной на совершенствование форм и методов индивидуально-властной деятельности;
- определение научно обоснованных критериев ее эффективности<sup>244</sup>.

Для укрепления связей юридической науки и правоприменительной практики требуется развитие форм и масштабов участия научной общественности в подготовке общегосударственных целевых программ, связанных со стратегией развития отдельных направлений государственной политики и отраслей законодательства.

Например, Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 утверждена Стратегия государственной национальной

---

<sup>244</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права. С. 273.

политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>245</sup>. Пунктом 19 данной стратегии предусмотрены выработанные юридической наукой и официально закрепленные в результате правотворческих процедур основные принципы государственной национальной политики Российской Федерации: государственная целостность, равноправие и самоопределение народов Российской Федерации, уважение национального достоинства граждан, предотвращение и пресечение попыток разжигания национальной ненависти либо вражды, государственная поддержка и защита культуры и языков, взаимное уважение традиций и обычаев народов Российской Федерации, обеспечение прав коренных малочисленных народов, национальных меньшинств и т. д.<sup>246</sup>

Повышение эффективности правоприменительной политики за счет ее активного взаимодействия с юридической наукой достигается и благодаря развитию механизмов финансирования различных научно-образовательных грантов по актуальным проблемам правоприменения, толкования и реализации права. Результаты таких исследований составляют «золотой фонд» теории и практики правоприменительной деятельности, обогащают содержание и развивают функции правоприменительной политики, способствуют научно обоснованному совершенствованию действующего законодательства и укреплению тесных его связей с правоприменением.

---

<sup>245</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>246</sup> См. например: Дашин А. В. Региональная правовая политика: современное состояние и перспективы развития (на примере Северного Кавказа) // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сборник докладов. Под ред. А. В. Малько, В.М. Шафирова, А. В. Усса. – Красноярск: СФУ, 2012. – С. 49; Ирошников Д.В. Правовая политика Президента Российской Федерации в сфере национальной безопасности // Там же. – С. 155, 156.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, рассмотрев основные проблемы понятия, содержания и осуществления функций правоприменительной политики, мы пришли к следующим выводам:

1. Функции правоприменительной политики — это основные стороны и направления ее планомерного воздействия на правореализационные процессы в современном обществе, отражающие ее сущность и социальное назначение, организующую и руководящую роль в механизме правореализации.

2. Функции правоприменительной политики характеризуются комплексной природой, в которой выражается и конкретизируется взаимодействие функций государства, гражданского общества, политики, права и самого правоприменения. С одной стороны, можно выделить значительное число оснований классификации функций правоприменительной политики, производных от критериев классификации отдельных видов соответствующих функций. С другой стороны, специфика выделяемых на таком основании функций правоприменительной политики заключается в том, что они обусловлены ее элементным составом (субъектом, объектом, содержанием и формой).

3. В системе многообразных критериев классификации функций правоприменительной политики выделяются две большие группы основных ее функций: социально-политические и государственно-правовые.

4. Социально-политические функции представляют собой объединенные, универсальные направления воздействия правоприменительной политики на свои объекты во всех сферах жизни общества, не связанные с использованием специфических правовых средств. Они могут быть связаны с властной, управленческой природой политической деятельности либо обусловлены творчески созидательным характером общечеловеческой и правовой культуры, принимая организационный, экономический, идеологический или иной облик и форму.

5. Государственно-правовые функции представляют собой особые направления и стороны влияния правоприменительной политики на правовую систему общества, в первую очередь на правоприменительную практику, на основе государственно-властных полномочий и с применением правовых средств по организации процессов осуществления права и руководству ими. В этом аспекте они составляют теоретико-практическую «сердцевину», «стержень», «центр» и т. п. правоприменительной политики, характеризуя самостоятельный научный и практически значимый характер этого понятия.

6. Осуществление функций правоприменительной политики имеет место в процессе правоприменительной деятельности и активного, осознанного управления процессами осуществления права с помощью определенных форм, методов и средств.

7. При анализе процессов осуществления функций правоприменительной политики необходимо исходить из интегративного понимания юридических средств одновременно как инструментов (установлений), так и деяний (технологий). В качестве инструментов воздействия на процессы осуществления права средства близки к методам, а при их рассмотрении как деяний они приближаются к формам осуществления этих функций. Вместе с тем средства осуществления функций правоприменительной политики нужно рассматривать как самостоятельное понятие теории правоприменительной политики, поскольку они выступают как взятые под особым, «телеологическим» углом анализа, средства самой правоприменительной политики.

8. Средства правоприменительной политики могут функционировать в качестве *универсальных* инструментов механизма правового регулирования (дозволения, запреты, субъективные права, юридические обязанности, концепции и т. д.), *комплексных* средств правоприменительной практики (институты права и правовые режимы) и *специальных* средств (правоприменительные акты, мониторинг правоприменения и реализации

права в целом, правоприменительные экспертизы, правоприменительная техника и т. п.).

9. Под формами осуществления функций правоприменительной политики понимаются внешне выраженные направления достижения правоприменительной политикой своих целей и задач, реализации ее социально-политического потенциала и государственно-правового назначения в обществе. Они могут подразделяться на правовые (оперативно-исполнительная и правоохранительная) и организационные (проведение заседаний органа публичной власти, научных дискуссий, консультаций).

10. Методы осуществления функций правоприменительной политики — это методы стимулов и ограничений, охватывающие в целом все основные и неосновные группы современных методов: административные, экономические, убеждения и принуждения, поощрения и наказания, договорной, императивный, диспозитивный и т. д.

11. Правоприменительная политика имеет собственные приоритеты: наиболее важные и первоочередные задачи, выражающие актуальные и злободневные потребности правореализационной практики, решение которых требуется либо незамедлительно, либо в ближайшей, краткосрочной перспективе. К таким приоритетам, развивающим и конкретизирующим общие приоритеты правовой политики применительно к сфере правоприменения, относятся создание организационно-правового механизма инновационного социально ориентированного развития Российского государства, всемерная защита базовых экономических, политических и гражданских прав личности, дальнейшая реализация судебной реформы, эффективное завершение административной реформы, укрепление связей юридической науки и правоприменительной практики.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Законы и иные нормативно-правовые акты, судебная практика

1. Конституция Российской Федерации. – М., Изд-во «Юридическая литература», 1993. – 36 С.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. Уголовный кодекс РСФСР от 27.10.1960 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Парламентская газета. 2001. 22 декабря. №№ 241-242.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.
8. Федеральный закон от 30.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» // Российская газета. 2013. 2 июля. "РГ" - Федеральный выпуск. № 6117.
9. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля. Федеральный выпуск. № 6435.

10. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 03 июля. Федеральный выпуск. № 6418.
11. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета 2011. 08 февраля. № 25.
12. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 07 февраля. Федеральный выпуск. № 6299.
13. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
14. Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.
15. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. 29 июля. № 165.
16. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Парламентская газета. 2011. 02-08 декабря. №№ 52 – 53.
17. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
18. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 7 апреля. № 70.
19. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" и статьи 25 и 61 Федерального закона "Об

основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" // Российская газета. 2014 г. 23 июля. № 6435.

20. Вступительное слово Президента Российской Федерации на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 22.07.2014// Электронный ресурс Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/46305>. Дата обращения 14.08.2014.

21. Указ Президента Российской Федерации от 10.06.1994 № 1183 «О защите потребителей от недобросовестной рекламы» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 7. Ст. 695.

22. Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

23. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

24. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2014 год, посвященное 20-летию принятия Конституции Российской Федерации // Электронный ресурс. Президент России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 13.06.2014.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011. № 43. Ст. 6072; 2013. № 9. Ст. 948.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»// «Официальный интернет-портал правовой информации»

([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Номер опубликования: 0001201407240046. Дата опубликования: 24.07.2014.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»// Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) Номер опубликования № 0001201407240011. Дата опубликования 24.07.2014 г.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 692 «О предоставлении в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Номер опубликования № 0001201407240045. Дата опубликования 24.07.2014 г.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 693 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 году» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Номер опубликования № 0001201407240047. Дата опубликования: 24.07.2014 г.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. N 759 г. Москва "О Правилах хранения организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной

сети "Интернет" информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и информации об этих пользователях, предоставления ее уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации"// Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). Дата обращения 06.08.2014.

31. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 758 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). Дата обращения 06.08.2014.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 24 августа. № 186.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11.2011 № 805 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002 – 2006 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4623.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2006 № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2012 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 41. Ст. 4248.

35. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.09.1994 № 1410-р «О приостановке рекламы АО «МММ» в государственных средствах массовой информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 20. Ст. 2297.

36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.12.2011 № 2161-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 51. Ст. 7543.

37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст. 216.

38. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.09.2012 № 1735-р «Об утверждении Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы» // Российская газета-Бизнес. 2012. 2 октября. № 866.

39. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

40. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011- 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

41. Приказ МВД России от 19 июня 2014 г. № 511 «Об утверждении Норм снабжения специальным обмундированием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, выполняющих служебно-боевые задачи в условиях чрезвычайного положения, вооруженных конфликтов и

контртеррористических операций, а также выполняющих задачи по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп или преступников в условиях горной и лесистой местности»// Зарегистрирован в Минюсте России 30 июля 2014 года, регистрационный № 33358.

42. Приказ МВД России и Министерства транспорта России от 27 декабря 2013 г. № 1022/487 "Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения" // Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34.

43. Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 17 января. № 9.

44. Приказ МВД России от 21.06.2003 № 438 (в ред. от 01.02.2012) «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» // Российская газета. 2003. 11 июля. № 137.

45. Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1033 «Об утверждении Перечня дополнительных вступительных испытаний при приеме в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении МВД России, в 2014 году» // Российская газета. 2014. 9 апреля. № 80.

46. Приказ МВД России от 17.04.2013 № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» // Российская газета. 2013. 26 июня. № 136.

47. Приказ МВД России от 01.04.2014 № 199 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-разыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-разыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» // Российская газета. 2014. 28 мая. № 118.

48. Приказ МВД России от 10.02.2014 № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» // Российская газета. 2014. 4 июля. № 148.

49. Письмо МВД России от 27.02.2010 № 13/5-430 «О порядке снятия с учета транспортных средств, вышедших из эксплуатации в связи с утилизацией» // Электронный ресурс. СПС «Консультант-Плюс». Режим доступа:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89132;dst=0;ts=424CD25AE6CB871C685FC6DCFF9F1103;rnd=0.6207226347178221> . Дата обращения 16.08.2014.

50. Приказ Федерального казначейства от 17.12.2013 № 297 « О порядке проведения правовой экспертизы документов, поступающих в юридический отдел территориального органа Федерального казначейства» // Электронный ресурс: Федеральное казначейство. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>. Дата обращения 20 сентября 2014 года.

51. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.1998 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

52. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 2 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Электронный ресурс Верховный Суд Российской Федерации: Режим доступа: <http://ппвс.рф/2013/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N21-ot-27.06.2013.html>.

53. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.

54. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 2.

55. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11.01.2007 № 2 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // Российская газета. 2007. 24 января. Федеральный выпуск. № 4276.

56. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 9.

57. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2014 № 2 «Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации» // Электронный ресурс: Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.vsrp.ru>. Дата обращения 20.08.2014.

58. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2014 № 8 «Об утверждении Положения о Научно-консультативном совете при Верховном Суде Российской Федерации» // Электронный ресурс: Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.vsrfg.ru>. Дата обращения 20.08.2014.

## **2. Специальная литература, монографии, учебные пособия, научные статьи**

59. Абушенко В.Л. Ценность // Социология: Энциклопедия. Сост: А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. /Издательство: Мн.: Книжный Дом, 2003. – 1312 С.

60. Алексеев А. Н. Теория управления. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 350 С.

61. Алексеев С. С. Основы правовой политики в России. Курс лекций. – М., Екатеринбург: Де-Юре, 1995. – 128 С.

62. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12 - 19.

63. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т.2. – Свердловск, 1973. – 401 С.

64. Алексеев С. С., Дюрягин И.Я. Функции применения права // Правоведение . 1972. № 2. – С. 25 – 33.

65. Анишина В.И. Правовая природа актов судебного правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 124 – 133.

66. Арндаренко А. В. Принцип социальной справедливости в системе уголовного права Российской Федерации // Адвокат. 2007. № 5. С. 24 – 34.

67. Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. – М.: Изд-во Экономика, 2002. – 568 С.

68. Бабосов Е.М. Политика // Социология: Энциклопедия / Сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. - Минск: Книжный дом, 2003. – 1312 С.
69. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 301 С.
70. Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. - СПб: Изд-во БГТУ. 2003. – 279 С.
71. Бачинин В. А. Философия права и преступления. — Харьков: Фолио, 1999. — 607 С.
72. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Перевод с англ. Изд. 2-ое, испр. и доп. – М.: Академия, 2004. – 788 С.
73. Боголюбов Л.Н. Человек и общество. Учебник. – М.: Просвещение, 2002. – 270 С.
74. Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Правовая и антикоррупционная экспертизы в системе исполнительной власти // Гражданин и право. 2012. № 1. С. 24 – 33.
75. Братусь С. Н., Венгеров А.Б. Понятие, содержание и формы судебной практики – В сб.: Судебная практика в советской правовой системе. – М.: Юрид. лит-ра, 1975. – 328 С.
76. Васильева М. И. Правовое обеспечение экологической политики. Приоритетные направления. – М.: Институт устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации / Центр экологической политики России, 2011. – 90 С.
77. Венгеров А.Б. О прецеденте толкования правовой нормы // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1966. С. 3 - 19.
78. Викут М.А. Актуальные вопросы гражданского процессуального права // Правоведение. 1998. № 1. С. 161 – 162.
79. Власенко Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 45 - 57.

80. Власенко Н.Н., Стародубцев С. В. Основы теории юридических документов. Курс лекций. – М.: РАП, 2006. – 90 С.

81. Вопленко Н.Н. Правоприменительная политика и справедливость. – В сб: Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Материалы Международного круглого стола, г. Волгоград, 16 мая 2013 г. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. – С. 17 - 25. – 252 С.

82. Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. – 898 С.

83. Вопленко Н.Н. Понятие и виды юридической справедливости // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 7 – 17.

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

85. Вопленко Н.Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции: Монография. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. – 205 С.

86. Гаджиев К.С. Политическая наука: Учебное пособие. 2-е изд. - М.: Международные отношения, 1995. – 400 С.

87. Галаган И.А., Василенко А. В. Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. 1986. № 2. С. 57 – 61.

88. Гончар Н.В., Осадчая Н.В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве // Законодательство и экономика. 2004 № 5. С. 34 – 39.

89. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики // Адвокат. 2008. № 11. С. 113 - 120.

90. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Изд-во Юридическая литература, 1972. – 255 С.

91. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления // Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 С.

92. Гриб В. В. Правовые формы воздействия институтов гражданского общества на органы государственной власти // Электронный ресурс. 2010. № 1. С. 12 – 18.

93. Гусев И.Е. Современная энциклопедия. – Мн.: Изд-во Харвест, 2000. – 354 С.

94. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Монография. – Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 С.

95. Дашин А. В. Региональная правовая политика: современное состояние и перспективы развития (на примере Северного Кавказа) // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сборник докладов. Под ред. А. В. Малько, В.М. Шафирова, А. В. Усса. – Красноярск: СФУ, 2012. – С. 48 – 54. – 532 С.

96. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Судебная практика с 1960 по 2002 г. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 1072 С.

97. Доманов В.Г. Инвариативность концепции и процессов становления гражданского общества в современном мире: российский опыт. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮФУ, 2008. – 224 С.

98. Дюрягин И.Я. Правоприменительные отношения как разновидность управленческих правоотношений // Советское государство и право. 1977. № 7. С. 46 – 54.

99. Ждан А. Н. Конкретизация // Российская педагогическая энциклопедия: в 2 т. // Под ред. В.Г. Панова. – М.: Изд-во Пресс, 1993. Т.1. – 607 С.
100. Зорькин В. Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 30 – 36.
101. Ирошников Д.В. Правовая политика Президента Российской Федерации в сфере национальной безопасности // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сборник докладов. Под ред. А. В. Малько, В.М. Шафиров, А. В. Усса. – Красноярск: СФУ, 2012. – С. 155 – 159. – 532 С.
102. Исаков Н.В. О содержании термина «правовая политика» // Новая правовая мысль. 2003. № 2 (3). – С. 10 – 16.
103. Казарина А.Х. Законность как правовая категория и социальное явление // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 5. С. 73 – 75.
104. Казимирчук В.П. Право и социология. - М., Наука, 1973. - 359 С.
105. Карпов А. В. Психология менеджмента. – М.: Гардарики, 2005. – 584 С.
106. Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Гл. 4. Интерпретационная юридическая практика - Ярославль, Изд-во Ярославского унив-та, 1998. – 92 С.
107. Карташов В.Н. Применение права. – Ярославль: Изд-во ЯрГУ, 1980. – 74 С.
108. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов, Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 С.
109. Колобова С. В., Колобов С. С. Защита трудовых прав граждан – приоритетное направление правовой политики государства // Гражданин и право. 2009. № 11. С. 13 - 15.
110. Конин Н.М., Петров М.П. Административное право. 2-е изд., перераб. и доп. (Краткие учебные курсы юридических наук). – М.: Норма, 2009. – 432 С.

111. Крайтерман В.С. Политологи: Учебное пособие для вузов. – М.: Изд-во МГУТУ, 2007. – 603 С.
112. Леушин В.И. Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. – Красноярск, Изд-во Красноярского ун-та, 1987. – 152 С.
113. Лопатников Л. И. Праксеология // Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Дело, 2003. — 520 с.
114. Мазаев В. Д. Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение // Журнал российского права. 2008 № 12. С. 52 – 60.
115. Макеева Н.В. Приоритеты уголовной политики Российской Федерации на современном этапе // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 3 (23). С. 3 - 11.
116. Малько А. В. Правовая политика // Правовая политика: словарь и проект концепции // Под ред. А. В. Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 276 С.
117. Малько А. В. Правозащитная политика современной России: необходимость формирования, понятие, приоритеты // Российская правозащитная политика: теория и практика. Монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 248 С.
118. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. 1998. № 3. С. 134 – 147.
119. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. – 184 С.
120. Малько А. В. Теория правовой политики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 С.
121. Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления Российской государственности // Закон. 2006. № 11. С. 89 – 94.

122. Малько А. В.: Правовая политика – категория XXI века и о ее роли в евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (71). С. 8 - 13.

123. Малько А. В.: Российская правоприменительная политика как особая разновидность правовой политики // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2013. – 252 С.

124. Маркс К., Морализирующая критика и критицизирующая мораль // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: 2-е изд. – М.: Политиздат, 1955 – 1978. Т. 4. – 449 С.

125. Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебское право. – М.: Проспект, 2011. – 512 С.

126. Марченко М. Н. Теория государства и права. Учебник. – М.: Зерцало, 2004. – 376 С.

127. Матузов Н. И. Правовая политика как важнейшая проблема юридической науки // Материалы Круглого стола «Правовая политика: от концепции к реальности». — М., Саратов, 2004. — С. 195 - 204.

128. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. академии права, 2003. – 512 С.

129. Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 6 - 17.

130. Матузов Н. И. Правовая система и личность. – Саратов, Изд-во Сарат. ун-та, 1987. – 294 С.

131. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2004. — 512 С.

132. Матузов Н. И., Малько А. В., Шундииков К.В. Правовая политика современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 6 - 27.

133. Морозова Л. А. Теория государства и права. Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Российское юридическое образование, 2010. – 384 С.

134. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98 – 108.
135. Морхат П.М. Принципы права: нравственное содержание // Гражданин и право. 2007. № 10. С. 15 – 26.
136. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 7 - 23.
137. Ноздрачев А.Ф. Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами СССР // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 12. С. 75.
138. Нырков В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 204 С.
139. Панарин А.С. Политология. Западная и восточная традиции. - М.: Книжный дом «Университет», 2000. — 320 С.
140. Панченко В.Ю., Брестер А.А. Публичное начало современного российского уголовного процесса и юридическая помощь // Адвокат. 2012. № 12. - С. 13 – 21.
141. Перевалов В. Д. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2013. – 428 С.
142. Пестова Т. П. Приоритеты локально-правовой политики // Вектор науки ТГУ. 2009 № 5 (8). С. 85 – 87.
143. Поленина С. В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько, М., Норма, 2003. – 528 С.
144. Попов А. И. Инновационная экономика. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 24 С.
145. Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях. / Под ред. О. Ю. Рыбакова. – М.: Статут, 2011. – 408 С.20
146. Пугачев В.П., Соловьев А. И. Введение в политологию. Изд. 3-е, переработанное и дополненное. – М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2000. – 382 С.

147. Рабинович И.М., Шмелева Г.Г. Конкретизация правовых норм: (общетеоретические проблемы) // Правоведение. 1985. № 6. – С. 31 – 39.
148. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. 2-е изд., перераб. и доп. - Ростов н/Д: Ростиздат, 2001. – 720 С.
149. Радько Т.Н. Функции права //Общая теория права. Курс лекций. Под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. – 539 С.
150. Российская социологическая энциклопедия. Под общей редакцией академика РАН Г.В. Осипова. - М., Норма-Инфра-М, 1998. —672 С.
151. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право России: учебник.- 4-ое изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 С.
152. Ростовцев Е.Г. К вопросу о разумности правоприменительной политики современного российского государства. // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: сборник докладов / под ред. д-ра юрид. наук А. В. Малько, д-ра юрид. наук В.М. Шафирова, док.юрид. наук А. В. Усса. – Красноярск : СФУ, 2012. – 532 С.
153. Ростовщиков И.В. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод личности и правозащитная политика // Российская правозащитная политика: теория и практика. Монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 248 С.
154. Рудинский Ф.М. Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. – М.: Права человека, 2009. – 495 С.
155. Рудковский В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание. – Волгоград, Изд-во ВИЭСП, 1999. – 159 С.
156. Рудковский В. А. Правоприменительная политика: теория и практика. – В сб: Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления. Материалы Международного

круглого стола, г. Волгоград, 16 мая 2013 г. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. – С. 36 – 51. - 252 С.

157. Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права: монография. – Волгоград: ВА МВД России, 2009. – 336 С.

158. Рыбаков О. Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. – 192 С.

159. Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб, Юридический Центр Пресс, 2004. - 352 С.

160. Сорокин В. В. Правосознание в переходный период общественного развития // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 59 – 70.

161. Струсь К.А. Функции правовой политики в сфере формирования гражданского общества // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Политика и право. 2009. № 4. С. 46 – 55.

162. Сырых В.М. Нормотворчество гражданского общества // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 2 (9). – С. 7 – 19.

163. Теория государства и права // Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2006. – 613 С.

164. Федотова В.Г. Коммуникация // Энциклопедия эпистемологии и философии науки. - М.: «Канон+», РООИ «Реабилитация», 2009. - 1248 С.

165. Философский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия. Гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. 1983. – 840 С.

166. Чаннов С. Е. Понятие и значение правовых экспертиз в юридической деятельности // Гражданин и право. 2013. № 11. С. 31 – 45.

167. Черданцев А.Ф. Толкование советского права. – М.: Юрид. лит-ра, 1979. – 168 С.

168. Шайдуров С.А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 120 - 127.

169. Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19 – 28.
170. Шафиров В.М. Законность в правовом государстве // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 41 – 44.
171. Шахназарян Т.Г. Приоритеты электорально-правовой политики современного Российского государства // Новая правовая мысль. 2011. № 1 (44). С. 8 -10.
172. Шпак В.Ю. Политика // Политология. Словарь. Под ред. В.Н. Коновалова. — М: РГУ, 2010. – 285 С.
173. Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. – М.: Директ-Медиа, 2007. – 400 С.
174. Шундииков К.В. Цели, средства и результаты правовой политики // Российская правовая политика: Курс лекций // Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. - М.: Норма, 2003. – 528 С.
175. Шундииков К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / под ред. А.В. Малько. – Саратов: СГАП, 2001. – 104 с.
176. Элементарные начала общей теории права / Под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка. — Право и закон, М.: КолосС, 2003. — 544 С.

### **3. Диссертации и авторефераты диссертаций**

177. Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права. Автореферат дисс.... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. – 26 С.
178. Бабаев С. В. Теория функций современного Российского государства : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001. – 25 С.
179. Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретическое исследование : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. - Курск, 2013. – 44 С.

180. Бочаров Д.А. Доказывание в правоприменительной деятельности: общетеоретические вопросы : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 2007. – 20 С.
181. Буховец А. Н. Идеологическая функция государства : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. – 200 С.
182. Бужков А.Ю. Юридические коллизии и способы их устранения : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – 227 с.
183. Васюкова О.В. Организационно-правовые основы развития функции дежурной службы советской милиции (1918 – 1991 гг.) : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. – 22 с.
184. Виприцкий Н.Н. Внешние функции российского государства в условиях глобализации. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. – 23 С.
185. Гаврилова Ю.А. Толкование права по объему: дис. . ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008. – 210 С. \_
186. Гнатенко А. И. Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. – 214 С.
187. Денисенко В. В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2004. – 177 С.
188. Дорофеев Б. Ю. Права человека и функции российского права: дис. .... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1998. – 164 С.
189. Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы: понятие, причины, виды: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. –161 С.
190. Илясов А. Н. Правоприменительная техника и правоприменительная технология (теоретико-правовой анализ). Автореферат дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. – 35 С.
191. Калентьева Т.А. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. – 235 С.

192. Кауфман М.А. Пробелы в уголовном праве и способы их преодоления : дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2009. – 490 С.

193. Кашепов В.П. Проблемы организации руководства судебной деятельностью в СССР. Автореферат дисс...докт. юрид. наук. – М., 1985. – 38 С.

194. Кипселиди Ю.Г. Антинаркотическая функция российского государства и гражданского общества: вопросы теории и практики. Автореферат дисс...канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.- 38 С.

195. Клименко А. И. Взаимосвязь правового и политического сознания в осуществлении идеологической функции государства : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. – 200 С.

196. Корниенко Г.А. Правоприменительная деятельность как форма реализации охранительной функции права. Автореферат дис.... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2004. – 25 С.

197. Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. – 27 С.

198. Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации) : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. – 190 С.

199. Кузнецова Л.Е. Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям по аналогии : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. – 188 С.

200. Курцев И.А. Проблемы реализации охранительной функции права : дис. .... канд. юрид. наук. - Самара, 2008. – 176 С.

201. Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства : дис. . . .канд. юрид. наук. – Тольятти, 2011. – 180 С.

202. Лебедева Е.В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. – 176 С.

203. Литвинович Ф.Ф. Преемственность в праве (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2000. – 179 С.
204. Малыгин А.Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики. Автореферат дисс... докт. юрид. наук. Москва, 1992. – 37 С.
205. Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Казань, 2006. – 40 С.
206. Подольский А. В. Оптимизация миграционной функции современного Российского государства: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. – 191 С.
207. Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории. Автореферат дис... доктора юрид. наук. – 41 С.
208. Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. – Диссертация доктора юридических наук по специальности. 12.00.01: Нижний Новгород, 2002. – 321 С.
209. Смирнов В. В. Применение права как форма реализации правоохранительной функции аппарата государственной власти: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2002. – 208 С.
210. Туманов Д.А. Пробелы в гражданском процессуальном праве : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 184 С.
211. Халиулин В.Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации. Автореферат дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. – 26 С.
212. Цикаришвили О.Г. Охранительная функция российского права : дис. .... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 176 С.
213. Цыкалов Д.А. Приоритеты правовой политики России в сфере государственно-конфессиональных отношений. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. – 24 С.

214. Швецов С.Б. Эффективность правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2004. – 156 С.

215. Экимов А. И. Проблема интереса в социалистическом праве. Автореферат дисс...доктора юридических наук. Ленинград, 1985. – 30 С.